

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

CONTRIBUTION DE LA CONCERTATION À LA DÉMOCRATISATION DE LA
GESTION MUNICIPALE :
LE CAS DE LA VILLE DE TROIS-RIVIÈRES

THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN ÉTUDES URBAINES

PAR
JULIE FORTIER

SEPTEMBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Pour se concrétiser, une telle recherche a réclamé l'importante collaboration de nombreuses personnes envers lesquelles nous nous sentons fortement redevable.

Nous tenons à remercier monsieur Richard Morin (Université du Québec à Montréal) notre directeur de recherche, pour l'excellence de son approche pédagogique, pour la qualité inestimable de son érudition en recherche, pour son incomparable disponibilité sans égard pour le temps investi, pour son écoute et sa compréhension.

Nous voulons exprimer notre gratitude à l'équipe du département d'Études urbaines et touristiques à l'Université du Québec à Montréal, laquelle nous consentait une bourse précieuse lors de nos trois premières années d'études au doctorat.

Nous remercions les personnes rencontrées en entretiens pour leur collaboration à notre recherche qui fut fort appréciée. Nous tenons à remercier, en outre, les membres du jury de notre thèse finale pour leurs précieux commentaires qui ont su enrichir son contenu, soit Monsieur Pierre-Joseph Ulysse de l'École de service social à l'Université de Montréal, Monsieur Jean-Pierre Collin de l'Institut national de recherche scientifique – Urbanisation, culture et société et Madame Winnie Frohn du département d'Études urbaines et touristiques à l'Université du Québec à Montréal.

Notre reconnaissance s'adresse à mesdames Sylvie Harvey et Louise Gabias, toutes deux collègues à l'Université du Québec à Trois-Rivières, pour leur apport inconditionnel, depuis lors profondément apprécié. Un merci considérable à monsieur Marc St-Onge, collègue avec lequel nous avons cheminé au cours de notre scolarité doctorale.

Sincères remerciements à monsieur André Thibault (professeur au Département d'études en loisir, culture et tourisme à l'Université du Québec à Trois-Rivières) pour son appui et le partage spontané de ses connaissances. En tant que privilégiée dans ce rapport, nous souhaitons que cette dynamique passée et actuelle perdure.

S'ajoutent à la liste des gratitude nos collègues du Département d'études en loisir, culture et tourisme pour leur soutien, leur compréhension et leurs encouragements.

Nous apprécions la contribution de madame Kareen Villemure en regard de sa grande patience, de son soutien constant et de ses qualités fondamentales à la complétude de ce projet.

Mille mercis aux parents et aux amis pour leur indulgence à notre endroit face aux cafés reportés et aux visites écourtées.

Cette thèse s'avère le fruit d'une longue, mais combien enrichissante épreuve nous ayant fait vivre des moments de pures confrontations, propres à repousser la barre de nos limites et à accentuer le niveau de notre potentialité.

« Le bonheur n'est pas le but mais le moyen de la vie ». Paul Claudel

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES	viii
LISTE DES TABLEAUX.....	ix
RÉSUMÉ.....	xi
INTRODUCTION.....	1
 CHAPITRE I LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE.....	 7
1.1 Une ouverture à la participation publique	8
1.2 Concertation et démocratie : une relation ambiguë.....	16
1.2.1 L'institutionnalisation de la participation.....	19
1.2.2 La légitimité des acteurs de la participation publique	22
1.2.3 Une différence entre la théorie et la pratique	32
1.3 L'évolution de la relation entre les citoyens, les organismes de la communauté et les municipalités.....	35
1.3.1 Le palier local et ses réalités.....	41
1.3.2 Le résident des municipalités : un acteur pluriel.....	44
1.4 Les services municipaux et la concertation pratiquée dans l'élaboration des politiques municipales	49
1.4.1 La participation publique au cœur des politiques municipales des grandes villes du Québec	51
1.4.2 La famille et le développement social au cœur des politiques publiques ...	62
 CHAPITRE II LE CADRE CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE	 76
2.1 La concertation au centre de l'élaboration des politiques publiques	77
2.1.1 Les politiques publiques : des processus ouverts à la participation.....	77
2.1.2 La gouvernance et sa référence à la participation publique	89
2.2 Les formes de démocratie en relation avec la concertation.....	97
2.2.1 La démocratie et ses expressions multiples.....	98
2.2.2 La démocratie représentative sous ses formes électorale et associative	100
2.2.3 La démocratie participative, pour une plus grande participation citoyenne	104

2.2.4	La participation publique : une notion « englobante »	110
2.2.5	Démocratie participative et démocratie représentative : en complémentarité?	116
2.2.6	La démocratie délibérative fondée sur la qualité du processus de discussion : une base pour l'analyse de la concertation.....	118
2.3	La concertation : son évolution, ses caractéristiques et sa définition	132
2.3.1	L'évolution de la notion de concertation.....	135
2.3.2	Les typologies de la concertation.....	143
2.3.3	Les principales caractéristiques de la concertation	148
2.3.4	Un portrait-synthèse de la concertation	164
2.3.5	La concertation : ouverture d'un espace public.....	166
2.4	Cadre interprétatif relevant les dimensions et les indicateurs du processus de démocratisation de la gestion municipale	172
2.5	La question et l'hypothèse de recherche.....	178
2.5.1	La concertation : une contribution à la démocratisation de la gestion municipale?	178
CHAPITRE III	LE CAS DE TROIS-RIVIÈRES	181
3.1	La Ville de Trois-Rivières et la concertation avec les organismes de la communauté et la population	181
3.2	La sélection du corpus empirique : deux projets menés en concertation à la Ville de Trois-Rivières	187
3.2.1	Projet 1 : L'élaboration de la politique familiale	192
3.2.2	Projet 2 : L'élaboration de la politique de développement social	195
CHAPITRE IV	LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE	200
4.1	Les méthodes de collecte des données.....	200
4.1.1	Les entretiens semi-dirigés	201
4.1.2	La cueillette de documents	204
4.1.3	Les observations directes (ou participatives)	206
4.2	Les méthodes d'analyse des données.....	208
4.2.1	L'analyse des entretiens	209
4.2.2	L'analyse de contenu des documents.....	211
4.2.3	L'analyse des observations directes (ou participatives)	212
4.3	Les critères de scientificité : validations interne et externe.....	213
4.3.1	La validité interne des résultats	213
4.3.2	La validité externe et la validité de construit des résultats.....	216

CHAPITRE V	LA CONCERTATION DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE.....	219
5.1	L'ouverture d'un espace public dans le contexte d'élaboration de la politique familiale	220
5.2	Les acteurs de la concertation au sein de la Commission famille et du Comité de la famille.....	224
5.2.1	La sélection des participants : des acteurs ciblés	228
5.2.2	Une représentation en confusion	236
5.2.3	Les intérêts à participer à la concertation et le rôle des acteurs au sein du comité.....	240
5.3	La concertation : sa forme procédurale.....	242
5.3.1	Le contenu des discussions lors des rencontres en concertation.....	243
5.3.2	Le fonctionnement et la nature des délibérations en concertation.....	245
5.3.3	Le fonctionnement de la prise de décision en concertation.....	254
5.3.4	Des espaces de communication élargis au-delà de la concertation	256
5.3.5	La concertation pratiquée dans l'élaboration de la politique familiale : un processus délibératif aux espaces de communication multiples.....	270
5.3.6	Un apprentissage par la concertation	274
5.3.7	La contribution des acteurs à la concertation : une légitimité reconnue ...	276
5.4	Synthèse des constats.....	285
CHAPITRE VI	LA CONCERTATION DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	287
6.1	L'ouverture d'un espace public dans le contexte d'élaboration de la politique de développement social.....	288
6.2	Les acteurs de la concertation au sein du Comité consultatif et du Comité de travail.....	294
6.2.1	La sélection des participants : des acteurs ciblés par le milieu	299
6.2.2	La représentation : un retour au réseau.....	304
6.2.3	Les intérêts à participer à la concertation et le rôle des acteurs au sein du comité.....	306
6.3	La concertation : sa forme procédurale.....	309
6.3.1	Le contenu des discussions lors des rencontres en concertation.....	310
6.3.2	Le fonctionnement et la nature des délibérations en concertation.....	314
6.3.3	Le fonctionnement de la prise de décision en concertation.....	321
6.3.4	Des espaces de communication élargis au-delà de la concertation	323
6.3.5	La concertation pratiquée dans l'élaboration de la politique de développement social : une délibération à deux niveaux, élargie par l'ouverture d'espaces de communication multiples	347

6.3.6	Un apprentissage par la concertation	358
6.3.7	La contribution des acteurs à la concertation : la valeur ajoutée de chacun et les enjeux en découlant.....	361
6.4	Synthèse des constats.....	371
CHAPITRE VII DES PROCESSUS DE CONCERTATION		
	DÉMOCRATIQUES	374
7.1	La concertation : une contribution à la démocratisation de la gestion municipale?	374
7.1.1	Les processus de concertation étudiés : ouverts à une représentation collective ciblée	375
7.1.2	La concertation : un espace public de délibération pour les acteurs y participant.....	379
7.1.3	Des concertations horizontales et intersectorielles : une valeur ajoutée pour les processus et les acteurs.....	383
7.1.4	La concertation : une contribution à l'ouverture d'espaces de communication en complémentarité	387
7.2	Les modalités de la concertation influencées par l'objet au cœur du débat	394
7.2.1	Les déterminants de la mise à l'agenda municipal des politiques	396
7.2.2	L'ampleur de la problématique que sous-tend l'objet au centre de la politique	397
7.2.3	La nouveauté conceptuelle de l'objet à titre de politique publique municipale	398
7.2.4	Un champ d'intervention municipal récent qui nécessite un changement dans les façons de faire.....	400
7.2.5	La somme des ressources à investir pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique	401
7.2.6	Le jeu des acteurs au cœur de la concertation	405
7.3	Synthèse des constats.....	416
CONCLUSION		418
APPENDICE A GRILLE D'ENTRETIEN		431
APPENDICE B LES RENCONTRES DU COMITÉ DE LA FAMILLE.....		434
APPENDICE C LES RENCONTRES DU COMITÉ CONSULTATIF		436
BIBLIOGRAPHIE		442

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1	Échelle de participation tirée de Arnstein (1969).	148
Figure 2.2	Dimensions du cadre interprétatif de la démocratisation de la gestion municipale.	172
Figure 5.1	Processus général suivi pour l'élaboration du contenu de la politique familiale en concertation.	243
Figure 5.2	Les espaces de communication ouverts au cours du processus d'élaboration de la politique familiale.....	271
Figure 6.1	Processus général suivi pour l'élaboration du contenu de la politique de développement social en concertation	311
Figure 6.2	Les espaces de communication ouverts au cours du processus d'élaboration de la politique de développement social.....	353
Figure 7.1	Échelle de participation des citoyens individuels et collectifs à la gestion municipale selon le pouvoir de discussion et le pouvoir de décision consentis.	381
Figure 7.2	Modèle reflétant la relation entre la concertation pratiquée dans le cadre de l'élaboration de politiques municipales et les approches de démocratie.....	392
Figure 7.3	Indicateurs centrés sur les objets en discussion pouvant influencer les modalités de la concertation.....	394

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1	Les conditions de la participation publique selon les références présentées.....	114
Tableau 2.2	Les principales dimensions et les sous-dimensions de la concertation.....	163
Tableau 2.3	Cadre interprétatif relevant les dimensions et les indicateurs opérationnels du processus de démocratisation de la gestion municipale.....	173
Tableau 3.1	Phases d'élaboration de la politique familiale de la Ville de Trois-Rivières	192
Tableau 5.1	Composition du Comité de la famille – Politique familiale de la Ville de Trois-Rivières	224
Tableau 5.2	Les forces et faiblesses de la Ville en matière de pratiques familiales selon le sondage effectué auprès des organismes du milieu par la Commission famille en juin 2003	257
Tableau 5.3	Les enjeux et orientations de la Ville de Trois-Rivières en matière de pratiques familiales selon le sondage effectué auprès des services de la Ville par la Commission famille en juin 2003.....	259
Tableau 5.4	Informations sur les espaces de communication ouverts par le biais d'articles, de conférences de presse et d'une interview sur la politique familiale	265
Tableau 6.1	Composition du Comité consultatif et du Comité de travail – Politique de développement social de la Ville de Trois-Rivières	294
Tableau 6.2	Contenu du guide préparatoire pour la rédaction d'un document de réflexion remis aux organisations ciblées par cette consultation.....	323

Tableau 6.3	Commentaires généraux sur la consultation par mémoire et sur la lecture des documents.....	325
Tableau 6.4	Informations sur les rencontres tenues avec les administrateurs des services municipaux et paramunicipaux de la Ville de Trois-Rivières dans le cadre de l'élaboration de la politique de développement social	335
Tableau 6.5	Informations sur les espaces de communication ouverts par le biais d'articles, de conférences de presse, des réseaux et d'un interview sur la politique de développement social.....	336
Tableau 6.6	Bilan de la démarche : les bons coups et les difficultés selon la coordination.....	344
Tableau 7.1	Présence et intensité des indicateurs opérationnels du processus de démocratisation de la gestion municipale dans l'élaboration de la politique familiale et de la politique de développement social dans la Ville de Trois-Rivières	408
Tableau A.1	Grille d'entretien – La contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale.....	431
Tableau B.1	Résumé des rencontres du Comité de la famille lors de l'élaboration de la politique familiale	434
Tableau C.1	Résumé des rencontres du Comité consultatif lors de l'élaboration de la politique de développement social	436

RÉSUMÉ

Il y a à peine quelques années, la gestion municipale au Québec s'opérait de façon plus hermétique, réunissant élus et administrateurs municipaux pour prendre toutes décisions concernant les affaires de la ville. L'évolution des enjeux aux plans politique, social et économique a toutefois mené les municipalités à faire preuve, au fil des années, de plus d'ouverture et de transparence dans la gestion de leurs services et dans l'élaboration de leurs politiques. Depuis, dans la sphère de l'action publique, s'opère un changement idéologique menant à l'intégration des citoyens et des groupes organisés du milieu.

Parmi les approches utilisées dans la gestion municipale visant la participation d'une pluralité d'acteurs, nous retrouvons les expressions classiques suivantes : l'information, la consultation, la concertation, le partenariat et la cogestion, selon le degré d'influence décisionnelle accordé aux citoyens et aux groupes de la société civile dans la participation publique. Le point d'intérêt de cette recherche touche la modalité de participation qu'est la concertation. Nous nous demandons de quelle façon la concertation pratiquée dans l'élaboration de politiques municipales contribue à la démocratisation de la gestion municipale. Nous postulons, à titre d'hypothèse générale, que la concertation contribue à rendre plus démocratique la gestion municipale en ouvrant un espace de discussion mettant en scène des rôles marquants. Considérons à ce propos les noyaux suivants : des élus dont la légitimité se fonde sur la démocratie représentative; des administrateurs dont la légitimité se base sur leurs connaissances professionnelles et de l'appareil municipal; des représentants d'institutions publiques dont la légitimité repose sur leur vision élargie et leur expertise; des organismes communautaires dont la légitimité se fonde sur leur expertise et leur lien direct avec la population. La concertation contribue également à démocratiser la gestion municipale si elle ne limite pas le débat à quelques élites. Elle s'accompagne alors de mécanismes pouvant ouvrir la discussion à une plus grande pluralité d'acteurs; notamment, les simples citoyens.

Pour répondre à cette question et vérifier cette hypothèse, nous avons étudié deux projets d'élaboration de politiques municipales; à savoir, la politique familiale et la politique de développement social; toutes deux élaborées et adoptées par la Ville de Trois-Rivières. Pour chacun des projets étudiés, des entretiens individuels et semi-dirigés furent menés auprès des acteurs ayant participé aux comités : élus et administrateurs municipaux, coordonnateurs des projets, représentants d'organismes communautaires et d'institutions et des citoyens. Au total, 28 entretiens ont été effectués. Par ailleurs, nous avons procédé à la cueillette des

documents utilisés lors des rencontres des groupes de concertation et nous avons assisté aux consultations organisées dans le cadre des deux démarches à l'étude.

En lien avec notre question générale et notre hypothèse principale, nos résultats révèlent que la concertation contribue à la démocratisation de la gestion municipale par l'intégration de représentants de la société civile au sein des processus de formulation des politiques initiés par le pouvoir public. La concertation contribue également à démocratiser la gestion municipale par la nature délibérative des espaces de concertation instaurés et par une ouverture d'espaces de communication parallèles à la concertation rendus accessibles aux organismes et aux citoyens externes aux comités de concertation. La qualité démocratique de la concertation varie, en outre, selon l'approche de démocratie à partir de laquelle elle est analysée. Elle se veut démocratique vue sous l'approche représentative par les acteurs qu'elle réunit (élus et représentants d'organismes) et sous l'approche délibérative en référence, notamment, à l'espace de discussion et d'échanges raisonnés qu'elle fournit aux acteurs. La concertation peut également être considérée démocratique sous l'approche participative : lorsqu'elle ouvre, comme dans les cas étudiés, des espaces publics de communication en complémentarité invitant un plus large éventail d'acteurs à participer aux projets de politiques.

En outre, les résultats démontrent que l'objet au cœur de la concertation a influencé les modalités de cette dernière. Dans les cas étudiés, les objets au fondement des politiques susciterent un impact sur la façon dont ils furent inscrits à l'agenda, sur les règles procédurales de la concertation et sur les acteurs mobilisés.

Mots clés : concertation, démocratie, représentation, participation, délibération, espace public, politique municipale.

INTRODUCTION

Utilisée dans les discours politiques et revendiquée par les mouvements sociaux, la participation publique est plus que jamais à l'ordre du jour des municipalités; notamment, sur le territoire québécois. Se profile alors une ouverture de la gestion municipale par l'intégration des acteurs individuels et collectifs invités à prendre part, de façon plus ou moins directe, au processus décisionnel quant aux affaires qui concernent de près leur cadre et leur milieu de vie. Cette ouverture à la participation publique suppose un ajustement, voire une « révolution culturelle » dans les façons de faire et dans les relations entre élus, administrateurs et acteurs de la communauté.

Parmi les mécanismes de participation publique, nous retrouvons communément l'information, la consultation, la concertation, le partenariat et la cogestion. Malgré un modèle québécois privilégiant aujourd'hui la consultation citoyenne (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005), la forme participative que constitue la concertation fait toujours partie des discours et des pratiques. Employée au départ pour qualifier la discussion entre l'État, le patronat et les syndicats sous une forme corporatiste ou néo-corporatiste dans sa version renouvelée, la concertation s'est étendue au-delà de ce contexte avec les années. Elle est aujourd'hui utilisée en tant que dispositif de participation dans le cadre de la gestion des affaires de la ville.

La nature discursive et délibérative de la concertation et les acteurs qu'elle rallie généralement lorsqu'elle est instaurée par le pouvoir public municipal (soit des élus municipaux, des administrateurs municipaux et des groupes organisés du milieu) rendent des plus intéressante l'étude de sa relation avec la notion de démocratie; d'autant plus que cette relation suscite un débat entre les auteurs. Effectivement, certains ouvrages soulignent les vertus démocratiques de la concertation en tant que

mécanisme de participation, tandis que d'autres, plus critiques, déplorent le simulacre de démocratie auquel elle réfère et dénoncent sa distance de la théorie qui la définit en vantant son apport à la démocratie.

Dans le cadre de la thèse, nous nous intéressons à la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Plus spécifiquement, nous nous demandons « De quelle façon la concertation pratiquée dans l'élaboration de politiques municipales contribue-t-elle à la démocratisation de la gestion municipale? ». À titre d'hypothèse, nous avançons que la concertation contribue à rendre plus démocratique la gestion municipale par l'ouverture d'un espace public de discussion mettant en scène des élus, des administrateurs municipaux, des représentants d'institutions publiques et des organismes communautaires. La concertation contribue également à démocratiser la gestion municipale si elle ne limite pas le débat à quelques élites, mais s'accompagne de mécanismes qui ouvrent la discussion à une plus grande pluralité d'acteurs, dont les citoyens « ordinaires ».

Afin de répondre à la question de recherche et d'en vérifier l'hypothèse, trois méthodes de collecte de données furent adoptées : l'entretien semi-dirigé, l'observation directe (ou participative) et l'analyse de contenu des documents répertoriés sur les deux projets. Ces trois types de méthode s'avèrent complémentaires. En effet, les entretiens semi-dirigés permettent de dégager des informations, et sur le vécu en concertation et sur la perception des acteurs ayant participé aux démarches. L'analyse documentaire apporte des informations davantage formelles et techniques. Les observations facilitent la captation des comportements au moment où ils se produisent, sans l'intermédiaire d'un document ou d'un témoignage.

Pour chacun des projets à l'étude, des entretiens individuels et semi-dirigés furent donc menés auprès des acteurs clés participant aux comités de concertation. Nous avons rencontré les élus municipaux responsables des projets, les administrateurs municipaux impliqués dans les comités d'élaboration des politiques, les coordonnateurs des projets, les représentants des organisations (communautaires et

institutionnelles) et les citoyens ayant participé aux comités (ce qui s'applique uniquement à la politique familiale).

La période de réalisation des entretiens s'étend entre le printemps 2004 et l'été 2005. Notons que les personnes reçues en entretien furent sélectionnées en fonction d'un seul critère soit l'impératif qu'elles fassent partie du comité d'élaboration des politiques. Tel que mentionné précédemment, vingt-huit personnes ont été rencontrées. Nous avons procédé à la cueillette des documents utilisés lors des rencontres des groupes de concertation sur les deux politiques : la politique familiale et la politique de développement social. Par ailleurs, notre souci d'assister à la consultation publique sur la politique familiale, ainsi qu'au forum avec les organismes et à la consultation publique auprès des citoyens en ce qui concerne la politique de développement social devait enrichir notre banque de données préparatoires à la rédaction de la présente thèse qui comporte sept chapitres.

Le premier chapitre présente la problématique au cœur de la recherche en traitant de l'ouverture des instances politiques à la participation. Plus particulièrement, nous voulons comprendre où se situe la relation entre la concertation et la démocratie selon les écrits sur la question, tout en abordant l'institutionnalisation de la participation et la légitimité des acteurs en tant que facteurs d'influence de cette relation. Le contenu de ce chapitre trace, en outre, l'évolution de la participation publique, notamment au palier local. Le propos introduit également la place de la concertation dans l'élaboration des politiques municipales au Québec. Enfin, cette séquence définit les objets au cœur des politiques familiales et de développement social.

Le second chapitre expose le cadre conceptuel de la recherche. Les notions de politique publique, de gouvernance, de démocratie, de concertation et d'espace public y sont définies. De façon plus spécifique, voici les points à l'étude : la concertation au cœur des politiques publiques; les formes de démocratie et leur relation avec la concertation; les caractéristiques de la concertation; la concertation en qualité d'approche représentative, participative et délibérative; la concertation et le concept d'espace public. Ce chapitre devient, pour cette étude, notre cadre

interprétatif de la démocratisation de la gestion municipale. Cadre à partir duquel nous basons notre analyse et notre interprétation des informations colligées. L'hypothèse de recherche y est formellement exposée.

Au troisième chapitre, nous introduisons le cas de la Ville de Trois-Rivières. Notamment, par une présentation de son contexte de concertation et de consultation avec la société civile et la population. Nous décrivons, par la suite, les deux cas à l'étude : à savoir, le processus d'élaboration de la politique familiale et celui de la politique de développement social.

Le quatrième chapitre rapporte la démarche méthodologique. Il traite des méthodes de collecte et d'analyse des données utilisées ainsi que des critères de scientificité considérés tout au cours de la recherche.

Les chapitres cinq et six exposent et analysent les résultats recueillis des entretiens semi-directifs, de l'analyse de contenu des documents colligés et des observations directes effectuées.

Le chapitre cinq commente le cas de la concertation pratiquée dans l'élaboration de la politique familiale, tandis que le chapitre six repose sur la présentation du cas de concertation pratiquée dans l'élaboration de la politique de développement social.

Ces deux chapitres comptent trois parties. La première partie porte sur l'espace public ouvert lors de l'élaboration des politiques. Cette division couvre les déterminants et les courants de la mise à l'agenda des politiques, l'accessibilité de l'espace public et le mode de gestion participative adopté par la municipalité qui conditionne sa relation avec les citoyens individuels et collectifs.

La seconde partie pointe les acteurs. Elle dépeint la composition des comités, par, entre autres, une description du processus de sélection des participants à la concertation et une esquisse de précision quant au type de représentation assuré par les acteurs. La réflexion relève également les intérêts des acteurs à participer à la concertation ainsi que le type de relation qui prévaut entre les citoyens et les administrateurs municipaux.

La troisième partie couvre la procédure au centre de la concertation en tant que modalité de gestion municipale. Cette procédure englobe les six points suivants : une présentation des informations échangées et des éléments discutés en rencontres; une analyse de la délibération et de la prise de décisions au cœur de la concertation; les espaces de discussion déployés par l'instauration de la concertation; la concertation en tant que processus délibératif ouvrant des espaces de communication multiples; une présentation des apprentissages que permet la participation à la concertation ainsi que la contribution de chacune des catégories d'acteurs y participant.

Le chapitre sept apporte, en deux volets, une réponse à la question et à l'hypothèse de recherche. Un premier volet traite de la concertation et de sa contribution à la démocratisation de la gestion municipale. Là où la concertation est vue en tant qu'espaces : espace de discussion ouvert aux représentants collectifs; espace de délibération privilégiant des échanges raisonnés. Là où la concertation est vue en tant que modalité de participation contribuant à l'ouverture d'espaces de communication en complémentarité.

Le deuxième volet scrute l'objet au cœur de la concertation et son influence sur les modalités de la concertation. La prospection touchera six facteurs centrés sur l'objet central des politiques élaborées en concertation : l'imposition de la mise à l'agenda municipal de la politique par les autorités provinciales; l'ampleur de la problématique que sous-tend l'objet au centre de la politique; la nouveauté conceptuelle de l'objet à titre de politique publique municipale; la nouveauté du champ d'intervention de la politique qui nécessite un changement dans les façons de faire; la somme des ressources à investir pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique; le jeu des acteurs.

Cette recherche prétend cerner la nature et les caractéristiques de la concertation pour, ensuite, analyser sa qualité démocratique. Elle vise également une amélioration de la compréhension des pratiques de concertation en apportant différents repères pour saisir sa réalité.

En résumé, cette étude cherche à positionner plus clairement la concertation à l'intérieur du champ de la gestion publique municipale, à éclairer son caractère démocratique et à améliorer ainsi sa compréhension sémantique et fonctionnelle.

CHAPITRE I

LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE

Portant sur la problématique de la recherche, ce chapitre élabore sur l'ouverture du pouvoir public à la participation des acteurs sociaux à la gestion des affaires de la ville. Par ailleurs, il situe la relation établie entre la concertation et la démocratie en relevant le débat entre des auteurs ayant étudié le sujet. Notre exploration se concentre sur l'institutionnalisation de la participation en tant que facteur pouvant influencer la qualité démocratique de la concertation. Nous poussons l'investigation sur la question de la légitimité de l'action des multiples acteurs pouvant intégrer le débat public.

Par ailleurs, ce premier chapitre observe l'évolution des gouvernements québécois et canadien en matière de participation publique. Les spécificités du palier local (cadre dans lequel ont évolué les cas à l'étude) en ressortiront, de même que les différents rôles joués par les résidents des municipalités, de clients passifs à citoyens actifs. Une autre partie de ce chapitre traite de l'évolution de la relation entre les citoyens, les organismes de la communauté et les municipalités.

Cette thèse examine la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale par une étude de deux projets d'élaboration de politiques (l'une, familiale; l'autre, de développement social) à la Ville de Trois-Rivières. Ce chapitre apporte un éclairage pertinent, d'une part, des processus de participation adoptés par les villes de 100 000 habitants et plus au Québec lors de la formulation de leurs politiques sociales et, d'autre part, de l'évolution et de la définition des deux politiques abordées : familiale et de développement social.

1.1 Une ouverture à la participation publique

La question de la participation des citoyens et des acteurs de la société civile à la chose publique ne date pas d'hier. Elle s'inscrit, aujourd'hui plus que jamais, à l'agenda politique de nombre de gouvernements locaux, régionaux, provinciaux et nationaux. Notamment, des pays d'Amérique et d'Europe. Et le débat sur ce point semble loin d'être terminé.

Il y a à peine quelques années, la gestion des affaires municipales au Québec s'opérait de façon plus hermétique, réunissant, quasi à « huis clos », élus et administrateurs municipaux chargés de prendre toutes décisions concernant la gestion municipale. L'évolution des enjeux s'installe sur trois plans majeurs : plan politique (notamment la décentralisation de pouvoirs vers le local); plan social (entre autres, la revendication de la participation publique par les mouvements sociaux); plan économique (en particulier, les crises économiques et la mondialisation des marchés, facteurs d'un changement dans le rôle des gouvernements). Cet état de fait a toutefois mené les municipalités à faire preuve, au fil des années, de plus d'ouverture et de transparence dans la gestion de leurs services et dans l'élaboration de leurs politiques. L'ouverture à la participation dans l'administration publique reconnue bureaucratique a nécessité une véritable « révolution culturelle » (Braibant, 1978).

Depuis, dans la sphère de l'action publique, s'opère un changement idéologique menant à l'intégration des citoyens et de la société civile; espace entre le secteur public et le secteur marchand. On invite les citoyens à devenir des acteurs de leur milieu en participant aux débats qui guident les choix politiques. Les citoyens sont appelés à passer d'une citoyenneté passive centrée sur la consommation et le clientélisme à une citoyenneté active orientée vers la participation et la délibération. On assiste alors à une rupture des rôles traditionnels gouvernants – gouvernés en valorisant une participation à la vie démocratique au-delà des élections tenues aux quatre ans.

Au fil des ans, la place des citoyens et des groupes organisés dans la gestion des affaires publiques devient le thème de nombreuses réflexions et d'abondantes

discussions. Dès le début du nouveau millénaire, ces questions font l'objet de multiples colloques ou congrès à saveur scientifique ou politique. Certaines structures ont même vu le jour dans le but de soutenir le développement de la participation publique.

À l'échelle canadienne, le Réseau canadien de recherche en politique publique (RCRPP) sur la participation publique se voit doté du mandat de « permettre aux citoyens de faire valoir leurs points de vue dans les décisions relatives aux politiques publiques et de favoriser une meilleure connaissance des affaires civiques et une participation plus poussée¹ ». Depuis 2002, ce réseau programme des discussions portant sur diverses thématiques telles que les perspectives d'avenir du Canada (2006), la gestion à long terme des combustibles nucléaires irradiés (2005), la participation des jeunes Canadiens (2005) et le dialogue entre les citoyens sur l'avenir du Canada (2003).

Au Québec, des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques se sont déroulés en 2003 sur la question du « pouvoir aux citoyennes et citoyens ». Cette réflexion est née d'expériences de participation peu démocratiques malgré les discours prônant cette valeur, diminuant ainsi la crédibilité du système de démocratie représentative auprès de la population.

Claude Béland (2002), président du comité directeur de ces états généraux, précise, dans son document *La participation citoyenne : un rempart de la démocratie*, que ces rencontres ont mené notamment à une réflexion sur l'importance de l'éducation citoyenne et de l'amélioration des compétences civiques. Ce document fait l'apologie de la nécessaire mise en place d'espaces publics non partisans, ouverts aux citoyens et leur permettant de s'informer des enjeux sociaux et de discuter de leurs possibles contributions à la résolution de ces enjeux.

¹ Ces informations ont été tirées du site Internet du Réseau canadien de recherche sur les politiques publiques et récupérées le 16 mars 2006, de <http://www.cprn.org/theme.cfm?theme=109&l=fr>

Plus récemment, en juin 2006, avait lieu le Forum national sur la démocratie municipale organisé par l'organisme D'abord Solidaires et ses partenaires. Favorisant le débat sur le développement de la vie démocratique municipale, ce forum réunissait plus de deux cents citoyens, élus municipaux, professeurs et chercheurs du Québec. Cette assemblée procéda à la mise en place d'un Réseau québécois sur la démocratie municipale ayant pour mandat de soutenir la démocratisation de la vie politique municipale québécoise.

S'ajoute à cette liste, les Sommets citoyens de Montréal dont le dernier s'est déroulé en juin 2007 sous le thème « Aménagement, développement et démocratie participative : Le droit à la ville! ». Cet événement fut, d'abord, initié par le Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté du Centre d'écologie urbaine de Montréal. De même qu'il fut organisé en collaboration avec diverses organisations des milieux syndical et communautaire de Montréal et le Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal. Eu égard à cet intérêt manifesté pour la participation citoyenne à la gestion publique, et plus précisément à la gestion des affaires municipales, nous pouvons avancer sans équivoque que cette question n'a pas fini de susciter réflexion et discussion.

Le niveau municipal est reconnu comme étant le palier approprié pour expérimenter la participation publique, car il représente la proximité physique d'appartenance et de l'interconnaissance pour les citoyens. Il s'agit d'un espace accessible sur les plans physique, sociologique et politique dans lequel les problèmes ne sont pas encore trop complexes et peuvent être compris et maîtrisés par le plus grand nombre (Gontcharoff, 1999). En outre, ce palier devient un incontournable de la réorganisation des politiques en matière de développement social dont l'élaboration est de plus en plus ouverte à la participation publique (Tremblay, Tremblay et Tremblay, 2006).

Parmi les approches utilisées dans la gestion municipale visant la participation d'une pluralité d'acteurs, on retrouve différentes expressions. Les classiques sont l'information, la consultation, la concertation, le partenariat et la cogestion, selon le

degré d'influence décisionnelle accordée aux citoyens et aux groupes de la société civile dans la participation publique.

Dépendamment du contexte et des enjeux sociopolitiques débattus, ces expressions peuvent prendre trois formes différentes selon leur degré de formalisation et d'institutionnalisation (Blondiaux, 2004, 2005) : 1) la forme de dispositifs ad hoc liés à une opération donnée favorisant le débat public (ex : consultation, concertation, audiences publiques, forums, mémoires, commissions thématiques), 2) la forme de dispositifs liés à une controverse particulière associant les citoyens ordinaires à la formation des choix publics (ex : jury de citoyens, sondages délibératifs, conférences de consensus) ou 3) la forme de dispositifs cherchant à institutionnaliser la participation ou la délibération en relation avec le territoire (ex : conseils de quartier, conseils consultatifs, budgets participatifs), avec un service public ou avec un ensemble d'équipement (commissions locales de l'eau ou des services publics, etc.). S'ajoutent à ces dispositifs d'autres formes plus récentes privilégiant l'utilisation des technologies de l'information et des communications (consultations en ligne, observatoires, forums de discussion, etc.). Ces innovations participatives fortement valorisées sont maintenant pratiques courantes dans divers champs tels que l'aménagement du territoire, l'environnement, la gestion des affaires municipales et le champ social, pour ne nommer que ces derniers.

La modalité de participation qu'est la concertation est celle qui nous intéresse particulièrement, et ce, depuis la maîtrise (Fortier, 2002) où nous avons élaboré un cadre de référence présentant les différentes étapes de son processus et exposant ses principales conditions de succès ainsi que ses obstacles majeurs. La concertation est une méthode de gestion pratiquée depuis déjà plusieurs années au Québec au sein des gouvernements et des différents organismes et institutions. Cette notion a vu le jour suite à plusieurs situations conjoncturelles et à de nombreux facteurs politiques, sociaux et économiques qui ont mené au besoin de son utilisation. Malgré le fait qu'elle fût critiquée dans les années 1970 par ses résultats mitigés, notamment lors des sommets socioéconomiques et qu'elle soit considérée par ses praticiens comme étant exigeante et complexe, la concertation demeure,

selon ces derniers, nécessaire et pertinente². La notion de concertation, centrale dans notre étude, sera définie et approfondie à la Section 3 du Chapitre 2.

Selon Schneider (1987), la concertation serait la plus importante manifestation des transformations survenues dans les administrations publiques québécoises au cours des années 1980. D'après ce même auteur, peu importe le secteur d'activités, les services dispensés et que ces services soient distribués par des administrations centrales ou locales, tous les secteurs de l'administration publique québécoise opèrent désormais en mode concerté. Schneider ajoute : « Il n'existe en effet aucun coin de l'administration publique québécoise qui n'ait été touché par cette nouvelle approche de gestion » (p. vii). Celui-ci parlait à l'époque d'un nouveau mode de relation, d'une nouvelle façon de concevoir le pouvoir, de définir les problèmes, de fixer des plans d'action et de partager les ressources (p. vii).

Lévesque et Mager associaient également, en 1995, la concertation à une nouvelle dynamique de relation entre les acteurs (L'État et les acteurs socio-économiques notamment) et une nouvelle façon de négocier les aspects sociaux et économiques du développement. La concertation, selon eux, « [...] présente une centralité dans la renégociation du contrat social, révisant la légitimité de l'État et son rôle d'intervention dans la société civile et dans l'économie » (p. 157).

Il n'y a pas si longtemps, donc, on parlait effectivement d'un modèle spécifique québécois où « la démocratie sociale repose sur la concertation des grands acteurs

² Les résultats de notre enquête effectuée en 2001 auprès de professionnels en loisir dans le cadre de la maîtrise en Loisir, culture et tourisme du département Loisir et communication sociale (maintenant Études en loisir, culture et tourisme) de l'Université du Québec à Trois-Rivières, démontrent que le processus de concertation est perçu par ces professionnels comme étant non seulement « exigeant et complexe », mais également « nécessaire et pertinent ». Cette étude conclut que malgré les compromis qu'il importe d'effectuer en concertation tels que la perte de liberté, le partage du pouvoir ou la normalisation des processus et des résultats, certains efforts valent la peine d'être investis pour améliorer son efficacité et assurer ainsi de meilleures retombées. C'est également ce qu'affirme Vachon (1993) dans son ouvrage sur le développement local : « La concertation [...] constitue la forme de participation la plus exigeante qui soit, mais ses retombées sur l'organisation sociale sont considérables » (p. 172).

sociaux et incarne l'expression d'intérêts collectifs » (Leclerc et Béland, 2003, p. 246). Toutefois, ce modèle a été remis en question avec l'arrivée au pouvoir du Parti libéral du Québec (PLQ) en 2003 (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005). À partir de ce moment, ce que ces auteurs appellent « le modèle partenarial » (1981-2003), serait passé à un modèle de type néolibéral (2004- ...).

Ce dernier modèle repose sur les relations de partenariat entre le public et le privé et sur la consultation des citoyens par l'organisation de divers forums, remettant ainsi en question les mécanismes de concertation avec les groupes organisés. De la concertation avec les acteurs de la société civile, modalité de participation publique privilégiée depuis les années 1980, l'État serait passé à une consultation des citoyens individus.

Dans leur ouvrage analysant le modèle québécois d'hier et d'aujourd'hui à partir d'exemples tirés des domaines de la santé et de l'éducation, Hamel et Jouve (2006) tentent de cerner les facteurs de la transformation du modèle québécois. Ils précisent que « [...] c'est dans la tension entre la démocratie participative et la démocratie représentative que se joue actuellement la transformation du modèle québécois, vers la création de nouveaux modes de médiation et de gouvernance à la chose publique [...] » (p. 18). Le modèle québécois serait donc, selon la pensée de ces auteurs, en mutation suite aux transformations de l'État-providence et au néolibéralisme (que Bouchard, Lévesque et St-Pierre nomment « modèle de type néolibéral »). Ce modèle ne contraint toutefois pas la participation citoyenne qui définit la nouvelle gouvernance et redéfinit les relations entre l'État et la société civile. Nous reviendrons ultérieurement sur la notion de gouvernance.

Malgré le modèle québécois en changement, la concertation demeure une pratique courante et répandue au sein de nombreuses organisations et administrations publiques québécoises. Elle incarne une réalité sociopolitique d'importance à propos de laquelle il existe des sources théoriques et un savoir empirique accessibles. Toutefois, en dépit des ouvrages sur le sujet et d'une multiplication de sa pratique en des lieux et contextes divers depuis les années 1980, la signification de la concertation demeure floue tant au plan théorique que pragmatique. Elle se pratique

autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions et elle possède une acception qui peut différer selon le milieu l'utilisant et les acteurs y participant.

Au Québec, la concertation a vu le jour en tant qu'instrument de gestion politique des rapports sociaux entre l'État et les organisations patronales et syndicales lors de la formation des politiques publiques (Jalbert, 1990). L'origine de la concertation, dans ce contexte tripartite réunissant les grands acteurs socioéconomiques, vient complexifier sa définition, sa relation avec la démocratie et son application dans le cadre de la gestion municipale invitant les groupes organisés de la communauté et les citoyens à y participer.

Aussi, certains auteurs, notamment du côté français (entre autres, le Groupe Certu, 2000; Louvet, 2000; Renaud, 2001; Pipard et Maillard, 2003; Blondiaux, 2005), considèrent l'enquête publique et le référendum comme étant des modes de concertation. Ils appellent « concertation » ce que nous estimons, en considération de « l'espace de discussion et d'influence sur les décisions » consenti dans ces dispositifs de participation, être une forme de consultation : c'est-à-dire, un espace de participation à l'intérieur duquel les citoyens et les acteurs des organismes du milieu sont invités, par l'autorité publique, à écouter puis à présenter leur avis sur un sujet donné, sans toutefois disposer d'un large espace d'échanges. En référence aux échelles de participation, dans la consultation, le pouvoir de discussion et d'influence sur les décisions consenti aux citoyens et aux représentants des groupes organisés est moindre que celui concédé en concertation.

D'autres auteurs voient les conseils de quartier (dans la Ville de Québec, par exemple) comme étant des instances de consultation. Tandis que, selon nous, ils peuvent aussi être vus comme des structures de concertation puisque les acteurs, élus dans ce cas, possèdent un pouvoir se situant à un échelon plus élevé que l'écoute (écouter et être écoutés). Les activités des membres de ces conseils vont effectivement au-delà de la consultation, ces derniers disposant d'un certain pouvoir de discussion et d'initiative, notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets. Le but, ici, n'est pas d'adopter une approche normative délimitant ce qui est

et n'est pas concertation, mais plutôt de démontrer son ambiguïté théorique et pratique et de tenter ainsi d'en saisir les spécificités.

Certains chercheurs considèrent la concertation comme étant décisionnelle, tandis que d'autres précisent qu'elle sert tout au plus à influencer les décisions prises au sommet. Encore là, tout dépend du milieu de pratique de la concertation et des acteurs y participant. Deux caractéristiques apparaissent néanmoins universelles à toute concertation. De une, elle se concentre sur la discussion et le débat entre acteurs réunis autour d'un projet commun. Cette caractéristique, que nous considérons fondamentale à la concertation, vient justifier l'importance que nous accordons à l'approche discursive et délibérative dans notre analyse de la relation concertation – démocratie. De deux, elle est rarement ouverte à l'ensemble des acteurs d'une collectivité. Le nombre de participants y est souvent limité. Ces participants sont généralement ciblés par les décideurs ou choisis par élection en assemblée publique à titre de représentants des divers groupes de la société civile ou des citoyens.

L'ensemble des particularités de la concertation relevées dans les derniers paragraphes a accentué notre intérêt à approfondir cette notion dans le cadre de la thèse où nous nous intéressons plus particulièrement à sa contribution à la démocratisation de la gestion municipale. Voici, pour notre part, ce que nous entendons par concertation : il s'agit « *d'un processus par lequel des acteurs sont conviés à discuter et à délibérer entre eux afin de s'entendre sur une solution à apporter à une problématique commune* ». Cette définition sera précisée et explicitée à la Section 3 du Chapitre 2.

Dans la réalité tout comme dans la théorie, la concertation est souvent mise en relation avec la notion de démocratie. La qualité de cette relation suscite un débat chez certains auteurs. On s'interroge à savoir si la concertation favorise réellement la participation des citoyens et des acteurs de la société civile aux affaires publiques et plus spécifiquement à la gestion municipale, contexte qui nous intéresse davantage ici. D'un côté, se trouvent les auteurs mettant en perspective la nature démocratique de la concertation; de l'autre, se retrouvent ceux précisant que la

concertation réfère plutôt à la mise en place d'une démocratie davantage technocratique, autocratique, voire oligarchique. On reconnaît au recto la théorie et ses utopies et au verso, la pratique et ses désillusions.

1.2 Concertation et démocratie : une relation ambiguë

Une problématique centrale au cœur de la relation entre concertation et démocratie provient du fait que la démocratie, notamment lorsqu'elle est analysée sous les perspectives participative et délibérative, représente un idéal type que l'on retrouve rarement à l'état pur dans la pratique de la vie politique.

Effectivement, peu importe le contexte étudié, qu'il soit nord-américain ou européen, la relation entre la concertation et la démocratie apparaît ambiguë : ces deux notions entretiennent-elles une relation positive ou plutôt négative? La concertation est-elle davantage monologique que dialogique³? La concertation ouvre-t-elle un ou des espaces publics accessibles aux citoyens et à la société civile? Dans ces espaces, compte-t-on seulement sur la présence de citoyens et de représentants du milieu en termes quantitatifs (le plus grand nombre de participants) au détriment de la qualité délibérative du processus (ouverture du débat : pouvoir écouter, prendre la parole, débattre, échanger, être écoutés et influencer), faisant de la concertation un processus démocratique illusoire? Si le débat que permet la concertation ne réunit que des représentants d'organismes de la communauté, des représentants d'institutions, des administrateurs et des élus, laissant de côté les citoyens, la concertation évoque-t-elle nécessairement un simulacre de démocratie? Voilà quelques questions auxquelles nous tenterons de répondre au cours de la thèse.

³ Selon le modèle de Mermoud-Thomassian (2003), la concertation possède différentes acceptions se situant entre deux pôles : 1) monologique (communication unilatérale et descendante) et dialogique (espace de communication et de débat public, ouverture du dialogue). L'auteure ajoute que ces deux conceptions de la concertation se veulent davantage complémentaires qu'antinomiques (p. 17).

La concertation et la démocratie sont souvent associées positivement, du moins du point de vue théorique. Certains auteurs québécois considèrent la concertation comme un mécanisme de démocratie locale et comme un de ses éléments fondamentaux (Tremblay et Fontan, 1994). D'autres affirment qu'elle peut contribuer au renouvellement de la démocratie locale (Morin, Latendresse et Piché, 2000) ou précisent que la démocratie repose sur la concertation des grands acteurs sociaux (Leclerc et Béland, 2003). En référence au contexte français, Blanc (1988) et Louvet (2000) poursuivent ce discours et soulignent que la concertation se fonde, au moins implicitement, sur la théorie de la démocratie participative. Elle produit l'effet d'un débat démocratique (Bratosin, 2001) et constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative (Pipard et Maillard, 2003). La concertation et la démocratie apparaissent, ici, indissociables et complémentaires.

D'un autre côté, nous retrouvons des auteurs mettant en perspective une relation plutôt nébuleuse entre la concertation et la démocratie, et plus particulièrement entre la concertation et la démocratie participative. C'est le cas, entre autres, de Fournier (1986) qui a étudié les sommets socioéconomiques qui ont eu lieu au Québec dans les années 1980. Pour ce dernier, la relation entre la concertation et la démocratie ne fait aucun doute : l'existence de la concertation n'implique pas que les groupes soient égaux, ni qu'ils aient la même influence sur le consensus, ni que la démarche soit démocratique. Au contraire, Fournier précise que les groupes participant à la concertation ne représentent souvent pas l'ensemble de la société, ni l'ensemble de leurs membres dans le cas des associations. Dans cette perspective, l'auteur soulève que la concertation peut améliorer la qualité de vie démocratique, mais que ce n'est pas nécessairement le cas, ni son but premier d'ailleurs.

Place (2000) semble plus critique sur la question. À la lumière des résultats de son étude de cas réalisée en France sur des pratiques locales de concertation, cet auteur dénonce le simulacre de démocratie locale qu'elle incarne : « la scène de la concertation ressemble étrangement à cet espace vide [...], prêt à faire vivre une représentation, mais qui, en l'occurrence, n'a jamais réellement lieu, parce qu'y

manque l'acteur principal » (p. 28). Cet acteur principal, selon Place, est le citoyen dont la participation reste une intention générale peu suivie d'effets, davantage centrée sur son assistance que sur son intégration aux processus décisionnels (p. 3). On déplore donc le peu d'espace laissé aux citoyens dans le débat que permet la concertation.

Booth (2004) est également critique face à la qualité démocratique de la concertation dans son analyse de l'évolution de la concertation pratiquée à la Ville de Sheffield au Royaume-Uni. Bien que cette Ville ait invité les acteurs de la société civile à participer à la concertation, Booth s'interroge sur l'apport réel à la démocratie participative des programmes de concertation mis en place. Il critique la valeur uniquement symbolique de la concertation sur le plan démocratique. Plus particulièrement, l'auteur reproche l'habitude de distribuer un flot d'information à sens unique, sans l'apport d'une véritable interaction ni influence significative.

En considérant l'essence conflictuelle au cœur de la concertation réunissant des acteurs sociologiquement non représentatifs aux valeurs différentes et aux intérêts divergents, voire contradictoires, et face à la notion de démocratie issue d'une évolution historique de rapports de force, il n'est pas étonnant que les études relèvent une relation tendue entre ces deux notions.

Une autre façon de concevoir la relation entre concertation et démocratie peut s'avérer pertinente à notre analyse. Il s'agit de l'approche délibérative qui se veut un intermédiaire entre les approches représentative et participative. La délibération, mettant l'accent sur le processus de formation de l'opinion publique, est considérée plus adaptée au contexte pluraliste caractérisant nos sociétés modernes. L'approche délibérative serait-elle plus adéquate pour étudier la relation entre concertation et démocratie? Nous explorerons cette question ultérieurement.

Pour le moment, la question centrale demeure celle-ci : la relation entre concertation et démocratie est-elle positive, négative ou simplement indéterminée? Il semble tout simplement que la portée effective de la concertation en termes de démocratisation de la gestion municipale reste encore à explorer. L'institutionnalisation de la

concertation et la légitimité de ses acteurs sont certainement des facteurs venant influencer cette relation.

1.2.1 L'institutionnalisation de la participation

Depuis les années 1980, voire avant, la concertation est utilisée comme moyen d'institutionnalisation des relations entre l'État et la société civile. Elle peut prendre la forme de comités, de conseils, de tables, de commissions, etc.. L'institutionnalisation de la concertation – ou plus largement de la participation – se fait sous l'initiative des autorités politiques qui définissent l'objet au cœur de la discussion, fixent les règles du débat, invitent les participants, établissent les échéanciers et déterminent les ressources nécessaires à sa réalisation. Chez les auteurs, les avis diffèrent concernant le caractère démocratique des dispositifs institutionnalisés de la participation publique. Certains mettent l'accent sur les bénéfices de son institutionnalisation tels que sa consolidation et sa pérennité, tandis que d'autres soulignent sa complexité, le danger de sa bureaucratisation ou la perte de la distance critique des organisations participantes face au pouvoir public.

Concernant ce dernier point, Godbout (2005) affirme que la participation des organisations sociales à un processus de concertation institutionnalisé diminue leur capacité à s'opposer de l'extérieur. S'institutionnaliser affaiblit le pouvoir de « chien de garde » de l'intérêt public que possèdent ces organisations. Cette présence d'acteurs sociaux au sein de la participation institutionnelle peut aussi s'avérer positive. C'est, entre autres, ce que défendent Rui et Villechaise-Dupont (2005). Ces auteures précisent que les associations parviendront à mieux jouer leur rôle de contre-pouvoir si elles gagnent en influence sur l'organisation de la scène institutionnalisée et, pour ce faire, elles doivent participer en amont des dispositifs. Un contre-pouvoir est tout de même exercé, mais d'une façon autre. Il constitue une capacité de contre-expertise et de contre-proposition, il permet un pouvoir de pression sur la décision et de contrôle sur la réalisation et il peut imposer une méthode démocratique (Renaud, 2001).

L'institutionnalisation du débat public contribue donc à l'approfondissement de la démocratie dès lors qu'elle ouvre des espaces de critiques et de déploiement des contre-pouvoirs. Rui et Villechaise-Dupont poursuivent en précisant que les associations ne peuvent, toutefois, se contenter de ne prendre part qu'aux procédures institutionnalisées de participation. Elles doivent poursuivre leurs modalités d'action associative; l'espace institutionnalisé de participation constituant pour elles une occasion d'action collective supplémentaire.

Quelques auteurs questionnent le caractère démocratique de l'établissement de règles de conduite régissant la participation institutionnalisée. Pour Jouve (2004 et 2005), l'institutionnalisation des processus de concertation apparaît comme une contrainte à la démocratie participative puisqu'elle oblige les participants à respecter les règles du jeu fixées préalablement par le pouvoir politique. L'apprentissage et la maîtrise de ces règles constituent le fruit d'un long processus qui favorise certains acteurs au détriment d'autres. Une procédure institutionnalisée de participation ouvre un espace de discussion à une certaine élite issue de la société civile (professionnel de la participation), mais ne donne pas un réel poids décisionnel aux citoyens dits « ordinaires » qui finissent par se désintéresser du système politique (Jouve, 2005). D'autres auteurs prétendent, par contre, que les règles du jeu permettent d'assurer une efficacité au processus de participation et, surtout, d'éviter les attentes trop élevées des participants et les déceptions qui s'en suivent. C'est en ce sens que Thibault et Lequin (2001) précisent que « La clarté des règles du jeu garantit un minimum d'équité et de justice à ceux qui s'engagent dans ce jeu de la participation » (p. 109). À notre avis, des règles claires à la fois annoncées, comprises et acceptées demeurent incontournables à la notion de transparence.

Malgré les diverses contraintes qu'amène un débat public institutionnalisé, cette activité discursive dédie à ses participants un certain nombre de bénéfices. C'est ce que soulignent les chercheurs cités ayant étudié ce type de débat. Selon Rui (2004), la participation institutionnalisée est une occasion de réfléchir et d'acquérir des connaissances sur le fonctionnement de l'appareil municipal et sur le fonctionnement de la concertation avec ses jeux d'acteurs et de pouvoir. Ce qui offre également une

occasion de communication et d'échanges entre les participants. C'est ce que précise Hamel (1997) à partir d'une analyse du processus d'élaboration de la consultation publique de la Ville de Montréal en 1988. Il spécifie que les consultations publiques instaurées grâce à la mise en place de nouveaux dispositifs institutionnels ont mené à la construction d'un espace d'échanges et de transactions reposant sur une série de canaux d'interactions et de communication (p. 413). Pour sa part, Bherer (2003) note un aspect positif à l'institutionnalisation de la participation à l'intérieur de sa thèse de doctorat intitulée « *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif* » effectuée à partir d'une étude de la politique consultative de la Ville de Québec. En dépit des obstacles relevés, l'auteure spécifie que la participation institutionnalisée amène un apport généralement positif et une avancée démocratique :

[...] la formalisation de la participation entraîne une transformation des processus d'élaboration des politiques publiques. Une nouvelle façon d'engager l'action publique se dessine à travers le développement et la valorisation d'une fonction publique de première ligne (*street-level bureaucracy*), particulièrement ouverte à l'expression citoyenne. (p. 231)

L'institutionnalisation ne va donc pas à l'encontre de la participation citoyenne. Selon Bacqué, Rey et Sintomer (2005), elle vient plutôt compléter ou corriger la démocratie représentative en renforçant la communication entre représentants et représentés. En contrepartie, ces chercheurs ajoutent que « l'institutionnalisation de la participation est loin de constituer une recette miracle et elle produit des effets contrastés selon les lieux, mais rares sont les endroits où elle nuit à la cohérence de l'action publique » (p. 41). L'institutionnalisation de la participation serait ainsi le reflet d'un compromis entre l'État et les groupes du milieu. En effet, elle serait le seul moyen pour l'État de prendre en compte la participation de manière réfléchie, organisée et contrôlée et la seule manière pour les groupes y participant d'en assurer la qualité, la pondération et la régularité (Ouellet, 1987).

Certes, dans certaines circonstances, l'institutionnalisation peut diminuer le contre-pouvoir des groupes y participant. En outre, elle est régie par des règles imposées par l'autorité publique qui viennent circonscrire le débat. Mais, nous devons

reconnaître que l'institutionnalisation de la participation permet aux participants d'exercer une certaine influence sur les décisions, d'assurer une qualité, une efficacité et une équité dans les débats, d'acquérir des connaissances sur l'administration et la vie politiques et surtout, de contribuer à l'ouverture d'un espace d'échange entre les acteurs concernés par l'objet au cœur de la participation.

Certains dispositifs institutionnalisés demeurent toutefois accessibles qu'à une minorité d'acteurs. C'est le cas de la majeure partie des dispositifs utilisant la concertation tels que les tables de concertation, les commissions, les comités et groupes de travail, etc.. La légitimité des acteurs invités à prendre part à la discussion jouerait-elle un rôle dans la relation entre concertation et démocratie? C'est à cette question que tente de répondre la section qui suit.

1.2.2 La légitimité des acteurs de la participation publique

Le contexte de relations humaines et sociales que met en forme la participation publique offre aussi un espace de confrontation des légitimités. Après la légitimité politique consentie aux élus lors des élections qui est confrontée à une crise de représentation (Charbonneau, 2005), envisageons la légitimité technique détenue par les administrateurs en regard de leurs connaissances et de leurs expertises qui semblent prendre beaucoup trop de place dans les débats. Retenons, également, la légitimité des associations trop souvent revendicatrices de leurs intérêts particularistes, au cœur du débat. Considérons, en outre, la légitimité des citoyens dans la participation au processus décisionnel. Les opinions sont divisées sur la légitimité de ces acteurs. À la question « Qui doit exercer le pouvoir décisionnel? », Weber répond qu'il est sociologiquement inconcevable que le peuple puisse exercer le pouvoir dans les grands États modernes sans mener à un désordre anarchique (dans Sintomer, 1999). Cependant, selon Habermas (1997), aucune élite ne saurait durablement monopoliser le pouvoir sans provoquer des crises de légitimité profondes. Un certain pouvoir dans la gestion des affaires de la cité devrait ainsi être consenti aux citoyens et aux acteurs de la société civile.

La concertation pratiquée dans la gestion des affaires municipales réunit généralement des élus, des administrateurs et des groupes organisés autour d'un projet commun. Au cœur de cette relation, la légitimité de tous et chacun peut être ébranlée. C'est ce qu'explique Blanc (1995) en référence à ses études sur la démocratie. Les résultats de ses recherches révèlent que les élus locaux voient dans la participation des militants une remise en cause de leur légitimité. Pour leur part, les techniciens considèrent qu'un accord devient difficile avec les citoyens et craignent des revendications excessives de leur part. Quant aux citoyens, ces derniers ne s'attendent pas à ce que leurs avis soient pris en considération.

Dion (1984) en arrive au même constat dans son étude sur les politiques municipales de concertation. Les acteurs sociaux déplorent un pouvoir municipal qui se détermine en fonction de ses idées préconçues, de ses intérêts politiques partisans et des pesanteurs de son appareil administratif. Les élus ne sentent pas l'intérêt de se soumettre à des procédures longues, coûteuses et risquées, d'organiser des réunions et d'animer des commissions sans avoir l'impression de récolter des dividendes politiques substantielles, tout en risquant d'y perdre leur pouvoir. Et enfin, les administrateurs considèrent avoir suffisamment de contingences dans l'exercice de leurs fonctions et ne désirent pas se soumettre à la subjectivité des participants qui s'improvisent techniciens (p. 133-134).

Place (2000) vient également spécifier cette différence dans les perceptions des divers acteurs de la participation publique en précisant que :

Les trois acteurs de la concertation ne partagent ni les mêmes objectifs, ni les mêmes représentations de l'action, ni les mêmes intérêts, ni la même culture. Entre l'élu, le technicien et l'utilisateur, les relations sont lâches, discontinues et sans grande cohérence. Le premier intervient en tant que représentant légitime des administrés, le second en tant qu'expert, le troisième en tant que porteur de demande sociale. Manque une définition claire des finalités communes. [...]. Les finalités sont partagées, mais comprises de façon différente parce que les valeurs ne sont pas les mêmes. (p. 26)

Dans la présentation des résultats de sa recherche, Place ajoute à ces aspects divergents dans la perception de l'élu, de l'expert et de l'utilisateur, la question des

enjeux. Il avance qu'il n'est pas possible de parler d'un véritable système cohérent de concertation puisque les enjeux varient selon les parties prenantes.

La légitimité des citoyens en tant qu'acteurs dans l'élaboration des politiques publiques est assurément la plus questionnée par leur statut d'administrés que lui confère notre régime démocratique centré sur la représentation. En référence aux résultats de ses différentes recherches, Godbout (1987) fait mention de trois arguments mitigés à l'égard de la participation des usagers à la gestion des services urbains : 1) la complexité de la société moderne fait en sorte que seuls les experts peuvent comprendre et y mener une action adéquate; 2) face à l'inefficacité des interventions citoyennes, une centralisation serait davantage efficace; 3) l'incompétence des citoyens et leur incapacité de comprendre les vrais problèmes mènent à des soumissions béates aux autorités.

En dépit de ces arguments, la participation des citoyens à la gestion municipale comporte de nombreux avantages. Elle contribue à éveiller les consciences, à développer la compétence civique, à favoriser l'esprit communautaire et à améliorer la prise de décision (Charbonneau, 2005, p. 11).

À ces avantages s'ajoutent ceux relevés par Berry, Portney et Thomson (1993) dans leur étude identifiant les meilleures pratiques démocratiques dans les villes américaines. Selon ces auteurs, la participation des citoyens contribue à nourrir leur esprit démocratique. Elle sert aussi à construire la communauté qui consolide en retour les valeurs telles que la compassion, la tolérance et l'égalité. Plus largement, la participation citoyenne transforme les institutions de sorte qu'elles deviennent des instruments de démocratie plus efficaces (p. 5).

Encore faut-il que les citoyens soient invités à participer au débat et, dans cet élan, qu'ils décident d'y prendre part. Cette dernière action est loin de pouvoir se généraliser dans un contexte où les Québécois possèdent une faible compétence civique (Milner, 2004), n'améliorant en rien leur légitimité. Milner, qui entend par compétence civique « les connaissances et les habiletés dont disposent les citoyens pour comprendre le monde politique » (p. 13), précise que cette lacune chez les Québécois est due au fait qu'ils lisent moins de journaux, fréquentent moins les

bibliothèques et s'installent plus fréquemment devant la télévision comparativement aux autres Canadiens. Milner précise également que les Québécois participent moins aux associations que les résidents des autres provinces. Toutefois, de façon générale, les Québécois manifestent un engagement civique (participation aux élections à tous les niveaux, intérêts pour la politique et adhésion à un parti) plus intense que les citoyens des autres provinces canadiennes.

L'étude de Milner démontre, en outre, un désintérêt des citoyens canadiens face à la vie politique. Selon une enquête effectuée par le Réseau canadien de recherche en politique publique (2006), les citoyens ont peu confiance en la responsabilisation du gouvernement canadien et désirent rétablir cette confiance par une participation à l'élaboration des politiques publiques à toutes les étapes.

Parmi les facteurs explicatifs de ce décrochage citoyen, plusieurs chercheurs soulignent la crise de la représentation générée par un manque de confiance envers les élus politiques. Charbonneau (2005) rassemble ici les causes généralement soulevées par les scientifiques ayant étudié la question : illusions brisées de la participation, réponses qui ne sont pas à la hauteur, absence d'une éthique sociale chez les citoyens et perte de pouvoir et d'importance des élus face aux dirigeants corporatistes économiques, institutionnels et associatifs que l'auteur qualifie de « nouvelle élite de la représentation sociale ». Charbonneau pointe la sous-représentation de la population dans les mécanismes de participation tels que la concertation qui réunit, la plupart du temps, une minorité d'acteurs représentant les groupes d'intérêts ou des individus ayant un statut socioéconomique élevé, généralement la classe moyenne. Ce sont les plus motivés qui prennent le plus souvent part au processus. La concertation se retrouve donc avec une sur-représentation des militants de partis, des associations revendicatives et des catégories socioprofessionnelles (enseignants, cadres, professions libérales) (Dion, 1984) qui se voient avantagés par leur pouvoir, leur titre et leurs expertises.

Une autre problématique que peut entraîner la participation des citoyens : leur « élitisation ». À l'échelle municipale par exemple, les citoyens, en nombre limité, qui sont invités à prendre part à un tel processus acquièrent un certain niveau de

connaissance sur la question débattue et sur le fonctionnement administratif et politique de la ville qui en fait des citoyens privilégiés. On questionne alors leur représentativité de la population en général. Cette élite citoyenne vit une tension entre identification aux autres résidents et distinction que leur procure leur nomination au sein du groupe de concertation (Bherer, 2005).

La participation au débat public des citoyens qui ne sont pas organisés au sein d'associations et qui, à l'occasion, y participent pour mettre à l'avant-plan leurs problèmes quotidiens préconisant ainsi leurs intérêts personnels se voit également questionnée. La population ne constituant pas un groupe homogène, il apparaît difficile, voire impossible, d'assurer une représentativité des intérêts de l'ensemble des citoyens. Dès que l'on dialogue avec un citoyen du « grand public », il ne fait dès lors plus partie de ce « grand public » : il devient un citoyen s'exprimant en son nom (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), 2000). Ajoutons à ces questionnements sur la participation citoyenne que ce ne sont pas tous les citoyens qui se sentent affectés de façon générale et uniforme par les décisions prises par le pouvoir public.

Les associations critiquent également la participation des citoyens. Selon l'étude de Rui et Villechaise-Dupont (2005), les dispositifs de participation invitant les citoyens individuels compliquent le travail des associations. Ces dernières considèrent que les citoyens viennent réduire leurs efforts de contre-pouvoir en légitimant le rôle et la parole des élus : ils transforment « [...] des lieux de discussion et des groupes de travail réels et potentiellement efficaces en réunions désordonnées et stériles » (p. 26). Ils ruinteraient ainsi la crédibilité du processus de concertation.

S'ajoute à ces critiques le fait que certains dispositifs de participation publique privilégient la qualification citoyenne⁴ des individus, laissant généralement en marge les groupes organisés. Selon Bherer (2006), tel est le cas des conseils de quartier à

⁴ L'expression « qualification citoyenne » est définie par Bherer (2006) comme étant « le processus d'attribution d'une représentativité reconnue comme juste et légitime à un ensemble de citoyens désireux de s'exprimer » (p. 26).

la Ville de Québec où la représentativité individuelle domine. Cette situation est le reflet, selon l'auteure, d'une part des tensions entre l'État se méfiant des intérêts particularistes de ces groupes et, d'autre part, de ces groupes désirant conserver leur autonomie et leur rôle de contre-pouvoir face à l'État.

La participation citoyenne peut donc être perçue de façon positive ou négative. C'est le constat auquel arrivent Rui et Villechaise-Dupont (2005) dans leur recherche menée entre 2002 et 2004 sur le territoire de la communauté urbaine de Bordeaux en France. Ces auteures dégagent deux conceptions de l'ouverture du débat au citoyen « ordinaire ». La première perspective valorise une large ouverture de l'arène participative à un public indifférencié. Les dispositifs les plus ouverts sont considérés démocratiques. La seconde conception considère que les dispositifs participatifs ne peuvent être ouverts à tous. Les participants doivent posséder la légitimité de porte-parole. Les associations sont généralement pourvues de ce rôle. Cependant, certains citoyens sondés par Rui et Villechaise-Dupont remettent en cause le rôle traditionnel des associations en tant que représentantes de la société civile. Ces témoins croient que les associations deviennent des espaces intermédiaires entre les citoyens et la Ville, réduisant ainsi les échanges face à face entre ces deux acteurs. Cette position nous amène à discuter de la légitimité des acteurs collectifs.

À cet effet, Louvet (2000) précise que les associations ne seraient pas plus légitimes que ne le serait l'autorité élue pour déterminer la volonté des habitants. La cause étant qu'elles se font toujours l'écho d'un échantillon minoritaire de la population. Sans compter que dans les associations, il arrive que les décisions soient prises par un nombre limité de personnes lesquelles, certaines fois, n'ont pas été élues pour le faire. C'est également ce que soulignent Sénécal, Germain et Bénard (2003) dans leur étude sur les pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal. Ces auteurs questionnent les limites de l'action de groupes et d'associations formés d'acteurs non élus qui agissent en tant que représentants du milieu et partenaires des pouvoirs publics dans un contexte où le milieu se veut plus disparate et moins socialement homogène (p. 28).

La représentation peut donc conduire à favoriser certains acteurs au détriment des autres. Aussi, dans certains milieux, le pouvoir se concentre autour d'un nombre restreint d'organismes ou d'associations « élites » générant ainsi une forme d'oligarchie. Ces organismes « prééminents » sont de tous les débats et à l'avant-scène politique brimant ainsi la participation d'autres organismes de taille et d'ambition plus modestes et aux ressources souvent moindres. Leur reconnaissance institutionnelle et le monopole de représentation qui leur est consenti par le pouvoir public conduisent à une forme de corporatisme.

Plusieurs études en arrivent, néanmoins, au constat que les associations constituent un lieu d'apprentissage pour leurs membres ainsi qu'un lieu d'éducation politique et d'aide au développement des individus et de la collectivité (LeRoux, 2007). Sans constituer une alternative à l'État nécessaire pour contrer les oppressions, les groupes sociaux et les associations contribuent à promouvoir la justice sociale (Young, 2000). Sous leurs formes privée, civique et politique (en perspective), les associations⁵ favorisent l'inclusion démocratique en habilitant les groupes exclus ou marginalisés entre autres à exprimer leurs opinions et leurs expériences à un plus large public (Young, 2000).

Les groupes organisés seraient-ils davantage représentatifs de la population que le citoyen individuel tourné vers la sphère privée? Ces groupes alimenteraient-ils davantage le débat par leur défense des intérêts dits collectifs? Ou, en est-il tel que l'explique Dion (1984) « Entre les militants politiques et sociaux, qui viennent trouver une tribune et les particuliers qui exposent leurs problèmes personnels, il y a comme un vide de la participation »? (p. 129). Le type de représentation porté par les

⁵ Young (2000) définit ces types d'association ainsi : 1) Association privée : agit pour les participants ou les membres de l'association seulement. 2) Association civique : agit non seulement pour ses membres, mais également pour la communauté. 3) Association politique : agit en prenant la parole en débat public à propos de ce qui doit être fait, quels principes et priorités devraient guider la vie sociale, quelles politiques devraient être adoptées, de quelle manière le pouvoir public devrait respecter ses responsabilités et quelles sont les responsabilités des citoyens (p.161-163).

acteurs et sa validation auprès du groupe conditionnent la qualité de la représentation.

Ces conditions s'appliquent notamment au cas des permanents ou salariés qui se font représentants de leur organisme aux tables de concertation. Pour Godbout (1987) et Place (2000), la représentation par les permanents ne constituerait pas un apport à la démocratie locale, mais plutôt un retrait ou une marginalisation des participants. On voit régulièrement des pratiques démocratiques défendre une volonté générale sans que les personnes visées par les « revendications » participent pleinement à l'élaboration du projet politique. Tel que le précise Godbout (1991), les permanents ne sont pas nécessairement imputables face aux usagers comme le sont les élus face à leurs électeurs. Cette situation peut mener à une représentation ne visant qu'à asseoir le propre pouvoir des permanents et leur propre reconnaissance sociale. Au nom de la compétence, les permanents assurent la représentation et informent par la suite les membres de l'organisation des éléments discutés, privilégiant ainsi la consultation à une réelle participation passant d'une démocratie de « contrat » à une démocratie de « contact » (Godbout, 1987). Lamoureux (1999) appelle ce phénomène « élitisation ou professionnalisation de la représentation sociale ».

Sur une note plus positive, Blanc (1995) attribue au professionnel, qu'il nomme « tiers passeur », un rôle démocratique important soit celui d'aider les groupes démunis à s'exprimer, à se faire entendre et à faire reconnaître leurs droits. Il sert d'intermédiaire, de médiateur et de traducteur assurant la régulation du débat. Le permanent assure également une contre-expertise dans le débat public, obligeant les décideurs à légitimer leurs choix. L'expertise des salariés justifie en partie leur présence au sein des discussions. Cependant, en tant que représentants, sont-ils pour le moins imputables face aux membres de leur organisation? Dans leur étude sur les institutions municipales d'information et de consultation et les organisations de mobilisation locale, Morin et Latendresse (2001) retiennent un état de fait incontournable. Les permanents, même s'ils ne sont pas élus par les membres de leur organisation, doivent tout de même rendre des comptes à l'instance

décisionnelle de l'organisation qui les emploie ainsi qu'à leurs pairs et aux acteurs de leur environnement quotidien.

Les raisons au cœur de l'engagement des acteurs et la clarté de leur rôle de représentation apparaissent alors centrales. La confusion dans la participation s'installe, entre autres, lorsque l'on se questionne sur la représentation des acteurs réunis (Bochel, 2006). Qui représentent-ils? Quel est leur mandat à titre de représentants? À quel point sont-ils représentatifs? Une clarté du rôle de la représentation peut affecter positivement l'engagement des acteurs et les résultats du processus tel que le spécifie Bochel (2006) : « [...] more consistent use of clear guidelines at the outset might help reduce confusion and increase the chance of positive impacts for those involved and for policy outcomes » (p. 17). Cette auteure insiste sur l'importance d'informer les participants sur les raisons de leur participation, d'en définir les limites et de déterminer les attentes face à leur participation et leur représentation.

La question de la légitimité de la représentation est également posée par Parkinson (2003). Il questionne, tout comme Bochel, la représentativité des participants à la délibération ainsi que leur rôle. En référence au modèle de représentation de Catt (1999), il avance que la démocratie délibérative se base davantage sur le « trustee model » dans lequel le représentant dispose du pouvoir de décider au nom du groupe représenté en s'en tenant à sa propre perception, plutôt qu'au « delegate model » qui oblige le représentant à tenir compte des décisions du groupe représenté. Le modèle « trustee » caractérise davantage la délibération par la souplesse laissée au représentant qui lui permet de demeurer ouvert aux arguments des autres et à une évolution de sa pensée; principe central à l'approche délibérative.

Cependant, dans une situation idéale, la représentation est considérée légitime lorsqu'elle correspond aux deux modèles : « Thus, the « better arguments » that persuade representatives within the deliberative forum should also convince those people outside it once they have been exposed to those arguments by their representatives in their own, separate deliberations » (Parkinson, 2003, p. 188).

Young (2000) partage cette vision, affirmant que la fonction d'une représentation légitime consiste à exercer un jugement indépendant tout en connaissant et en anticipant ce que les personnes représentées désirent. Cette auteure ne partage pas la vision de la représentation fondée sur la substitution ou l'identification. La représentation politique devrait être pensée comme un processus engageant une relation de médiation entre les membres de l'assemblée, et entre le représentant et les représentés (p. 127). Certaines représentations ne sont pas démocratiques, car les représentants ont cessé cette relation. Les représentants ne devraient pas seulement informer les représentés sur la façon dont ils mènent leur mandat de représentation; ils doivent surtout les persuader de la justesse de leur jugement (Young, 2000).

Ainsi, tout comme Bochel (2006), nous accordons une importance à la clarté du rôle de représentant et, à l'image de Parkinson (2003) et de Young (2000), nous sommes en faveur d'une représentation qui privilégie à la fois le pouvoir de discussion en concertation et le retour des informations auprès des membres de l'organisation. Selon notre conception, la représentation, qu'elle soit assurée par un permanent salarié ou un bénévole, peut effectivement s'avérer démocratique dans la mesure où les représentants sont formellement mandatés par les membres de leur organisation et imputables face à ces derniers. Ils agissent alors à titre de porte-parole et de courroie de transmission des informations entre le comité de concertation et leurs membres. Ainsi, les acteurs mandatés à titre de représentants en viennent à assurer une réelle représentation en plus d'informer un maximum de personnes.

En mettant en parallèle les éléments soulevés dans les dernières sections, plusieurs paradoxes apparaissent. Dans un premier temps, les auteurs déplorent le peu d'espace laissé aux groupes organisés dans la participation publique et, de l'autre, ils questionnent leur trop grande participation réduisant leur autonomie et leur indépendance face au pouvoir public. Aussi, des auteurs revendiquent une présence plus importante des citoyens dans la gestion des affaires publiques. En particulier, des citoyens souvent exclus de cet espace. Par quels moyens? En mettant l'accent sur les bienfaits de leur participation en termes de compétences civiques, tout en

précisant qu'un apprentissage trop important peut mener à leur « élitisation », donc en faire des acteurs privilégiés et réduire ainsi leur représentativité. Ces paradoxes démontrent la complexité et les enjeux au cœur de la relation concertation – démocratie et reflètent le décalage entre une vision théorique et empirique de cette relation.

1.2.3 Une différence entre la théorie et la pratique

Le débat sur la qualité de la relation entre la concertation et la démocratie suscite une question centrale : leur relation vue sous une perspective théorique diffère-t-elle de leur relation vécue sur le terrain ? À la lumière des quelques écrits sur le sujet, la réponse à cette question est certainement affirmative. Lorsque l'on se réfère aux ouvrages des auteurs cités, leur partie théorique fait généralement l'éloge du caractère démocratique de la concertation. Par contre, après une analyse de la situation vécue sur le terrain, plusieurs de ces auteurs déplorent son déficit démocratique. S'instaure alors une distance entre le fait et l'idéal ou, comme le précisent Blondiaux et Sintomer (2002), « entre l'ambition de la rhétorique et la modestie de la mise en œuvre ».

C'est dans cette perspective que Godbout (1987) affirme que la théorie élaborée au sujet de la démocratie est généralement si éloignée de la réalité que, s'il fallait faire reposer la pratique sur cette dernière, aucune démocratie ne serait possible. Blanc (1988) semble également conscient de cette dissemblance substantielle entre théorie et pratique lorsqu'il précise que la concertation repose, au moins implicitement, sur la théorie de la démocratie participative. Plusieurs autres auteurs soulignent la différence entre la concertation définie sous une perspective théorique et sa pratique. C'est le cas de Bratosin (2001) qui spécifie que, loin du terrain, la concertation peut certainement apparaître comme l'outil adéquat pour satisfaire à la légitimité croissante du paradigme démocratique.

Dans le même ordre d'idées, Louvet (2000) mentionne que la participation de la population est la pierre angulaire de la concertation. Toutefois, il spécifie que cette participation n'est pas sans susciter de nombreux conflits, entre autres, au niveau

des rapports de pouvoir entre les acteurs participants. La déception face au caractère démocratique de la concertation est due, selon Rui (2004), au fait que les gains du dialogue et les transformations dans les rapports entre les acteurs du débat demeurent invisibles à ceux qui les ont produits. En outre, cette auteure ajoute que ces deux perceptions (théorique et pratique) de la concertation tiennent au fait que son caractère démocratique est évalué à partir d'une conception normative de la démocratie. Le débat n'est, dès lors, jamais assez démocratique. Il est « trop prématuré ou trop tardif, objet trop figé ou trop ouvert, échelle trop large ou trop restreinte, les insatisfactions portent aussi sur l'information et la connaissance délivrées comme support des échanges qui peuvent être considérées trop lourdes ou vides de contenu » (p. 213).

Malgré certains simulacres de démocratie vécus en concertation, quelques auteurs demeurent optimistes en spécifiant qu'elle constitue pour le moins une ouverture démocratique définie par le pouvoir qui l'organise. C'est le cas de Place (2000). Dans sa discussion, l'auteur livre de nombreux propos démontrant la faille de la concertation en matière de démocratie et plus particulièrement au niveau du pouvoir décisionnel consenti aux citoyens. Par contre, il précise que la concertation constitue un élément de garantie d'une gestion démocratique de l'espace public. La perception de la qualité démocratique d'un processus de concertation est très certainement teintée par la position du participant dans le débat. Tel que le précise Place, l'administrateur s'y rallie puisque la concertation constitue, dans la plupart des cas, une idéologie forte du service public et l' élu considère qu'il y va de son rôle, mais demeure vigilant relativement aux enjeux de pouvoir. Quant au citoyen, il est conscient que cette participation à la concertation est une chance de prendre part à la gestion des projets, c'est-à-dire : pouvoir émettre son opinion, écouter et être écouté (p. 26).

Selon les chercheurs du groupe Certu (2000), certaines étapes⁶ dans l'élaboration d'un projet ne peuvent se faire sur la place publique; le reconnaître n'est pas refuser la concertation. Pour limiter l'écart entre l'utopie de la théorie et les déceptions de la réalité, ce groupe précise qu'il importe avant tout d'indiquer clairement les règles du jeu et d'assurer une transparence des décisions prises et de leurs motifs. Cette manière de gérer les services publics suppose toutefois « une sorte de révolution culturelle » dans les façons de faire des élus et une révision des modèles d'intervention des experts appelés à jouer un rôle primordial de médiation et de négociation (Hamel, 1997).

Ce décalage entre le discours et la réalité en ce qui concerne l'apport de la concertation à la démocratisation de la gestion des affaires municipales serait-il causé par une perception plus ou moins juste de la nature réelle de la concertation? Le fait d'étudier la concertation par le filtre de la démocratie participative expliquerait-il ce tangible écart entre théorie et pratique? La concertation ne devrait-elle pas être davantage associée à la démocratie délibérative dont le processus privilégie les échanges raisonnables et le respect d'une éthique dans les discussions, plutôt qu'à la démocratie participative, davantage centrée sur le nombre de participants (quantité), sur l'inclusion et « l'empowerment » des citoyens et visant une participation plus directe au processus décisionnel? Une analyse de la relation entre démocratie et concertation vue comme une modalité délibérative améliorerait, à notre avis, la vision du caractère démocratique de la concertation; postulat sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

⁶ Les auteurs précisent, à titre d'exemples, les décisions à prendre sur la forme architecturale d'un projet d'aménagement afin de déterminer les principes communs et de conserver une part de liberté créative dans la démarche. Les habitants sont davantage associés à la définition des programmes et des aménagements d'espaces publics qu'à la détermination des orientations à donner au projet.

1.3 L'évolution de la relation entre les citoyens, les organismes de la communauté et les municipalités

Dans son ouvrage « Cities without citizens », Isin (1992) avance que les villes canadiennes ont été constituées dès 1830 en corporation par le gouvernement afin d'améliorer et d'augmenter son pouvoir de gouverner sur les colonies. Il poursuit en ces termes : "The modern city is thus created, with or without the consent of its inhabitants, as a subordinate government for the purposes of the local administration of provincial affairs" (p. 1). Selon cet auteur, les citoyens se sont vus exclus des affaires municipales dès la création des villes.

La définition et l'interprétation de la fondation des municipalités canadiennes s'avèrent plus nuancée chez Tindal et Tindal (2009). Les municipalités exercent un rôle politique et un rôle administratif, mais la conjugaison de ces rôles demeure complexe pour ces dernières. Les municipalités doivent, en effet, mettre en place des dispositifs participatifs permettant à la communauté d'exprimer son opinion et de débattre des enjeux municipaux, en plus d'offrir des services de qualité à cette même communauté. Une ambiguïté s'installe toutefois entre ces rôles. Tel que le précisent Tindal et Tindal (2009) : « Canadian municipal government were never intended to be instruments of mass democracy » (p. 9). Les chartes à l'époque limitaient le droit de votes aux propriétaires et aux gens d'affaires et peu d'entre eux avaient accès au pouvoir politique. Axées sur l'efficacité et l'efficience, les réformes de ce moment ont contribué à renforcer le rôle de fournisseurs de biens et de services attribué aux municipalités. Au fil des années, les municipalités ont dû s'ajuster à de nombreuses transformations démographiques (augmentation de la population et des demandes de services), économiques (contexte économique international et néo-libéralisme) et politiques (réformes). Ces changements ont renforcé le rôle administratif des municipalités qui ont dû s'y adapter, ce qui ne facilite en rien l'exercice de leur rôle politique. Ce rôle est tout de même exercé par les municipalités qui en ont la volonté et qui se dotent de dispositifs participatifs.

Certains mouvements ont contribué à ouvrir des espaces de participation au sein des municipalités, notamment les revendications d'acteurs locaux dans les années

1960 aspirant à jouer un rôle plus direct dans les affaires urbaines (Hamel, 1999). Aujourd'hui, les villes sont pressées de faire preuve de plus d'ouverture et de transparence. Les administrations publiques sont appelées à modifier leur pratique de gestion traditionnelle et à prévoir un espace pour la participation de la population locale à la gestion des affaires publiques. Il s'agit d'un tournant communicationnel dans la gestion publique. Ce courant communicationnel met l'accent sur la *formulation* de problèmes, c'est-à-dire sur la mise en place des conditions favorables au dialogue plutôt que sur la *résolution* de problèmes qui se concentre sur les actions à effectuer pour résoudre la situation problématique (Habermas, 1987). Ce tournant a, de toute évidence, nécessité un changement d'attitudes dans les discours et les représentations des élus et des administrateurs locaux (Hamel, 1999).

L'esprit participatif semble exister depuis quelques décennies au Québec. Selon Hamel et Jouve (2006), la participation occupait une place privilégiée dans le modèle québécois dès les années 1970. Son évolution fut marquée par des changements sociaux et politiques basés sur des valeurs de justice sociale, de démocratie et d'action communautaire influencées par l'Église, par les partis politiques, par le mouvement ouvrier, par le mouvement des femmes et par le développement local des communautés rurales (Parent et Mayer, 1997). L'évolution du développement des communautés à travers l'histoire aura guidé la population vers une conscience collective.

Fortement inter-reliées, trois approches apparaissent centrales pour expliquer l'émergence de formes communicationnelles telles que la concertation, dans la gestion municipale au Québec. La première approche se réfère au « politique », c'est-à-dire au désengagement de l'État du social et de son appui sur des structures de participation et de négociation telles que la concertation et le partenariat. La seconde approche fait référence au « social ». Elle met en lumière l'élargissement des luttes qui ont été soutenues par les acteurs sociaux au fil des années. La troisième et dernière approche renvoie à l'« économique », plus précisément à l'évolution des structures économiques qui ont mené à un besoin de se concerter.

En ce qui a trait à la première approche dite « politique », Lévesque (1995) soutient que la remise en cause de l'État-providence pour des raisons de crise des finances publiques, d'exclusion des acteurs socioéconomiques et de dépendance de ces derniers, constitue le principal facteur générateur des expériences de consultation et de concertation au Québec. La concertation ferait donc partie des stratégies pour gérer la crise de l'État. Falise (2003) clame que cette crise est due à la transformation de la société à plusieurs égards et à la volonté populaire devenue plus complexe et plus diffuse. Il qualifie ces changements de « véritable mutation culturelle et sociale ».

La concertation au Québec est associée de près au Parti québécois qui a tenté, par ses sommets socioéconomiques, de stimuler l'adhésion de la population et des agents socioéconomiques à son projet de souveraineté-association, tout en se donnant les moyens politiques pour gérer les relations sociales et ainsi favoriser la continuité du développement de la société québécoise industriellement avancée (Jalbert, 1990).

À cette époque,

La société est devenue trop complexe pour que l'État puisse assumer seul, en cabinet fermé et par machine bureaucratique, les choix des valeurs qu'impliquent l'harmonisation de la société et la sélection de son futur. Il doit compter sur l'information et le concours des groupes, leur nécessaire *participation* devenant pour lui une *technique de management* plus encore qu'une recherche de la démocratie. (Ouellet, 1987, p. 147)

Le gouvernement provincial est donc passé d'un rôle de « producteur de multiples biens et services » à celui de « manager de la cohérence de l'action des groupes et acteurs sociaux » (Ouellet, 1983) ou « d'accompagnateur des nouveaux lieux d'initiatives provenant de la société civile » (Leclerc et Béland, 2003). Un rapprochement entre le niveau décisionnel et les citoyens ou groupes sociaux fut ainsi favorisé. Selon Lamoureux (1996), la concertation ne peut être analysée sans faire référence au repositionnement de l'État d'un double point de vue : soit le désir d'une plus grande participation de la société civile dans la sphère publique et la vie politique et la tendance néolibérale d'un désengagement de l'État (p. 7).

Les réformes appliquées au sein des municipalités canadiennes et québécoises ces vingt dernières années comptent également parmi les facteurs politiques ayant mené à une ouverture à la participation à la gestion municipale (tel était un des buts à tout le moins⁷). Dans une perspective juridique, les réformes avaient notamment pour but d'augmenter les possibilités de participation publique à certaines décisions (Hamel, 2005). Elles visaient une amélioration des relations entre les autorités municipales et les citoyens en ce qui concerne la transparence, la responsabilisation et l'imputabilité (Garcea et LeSage, 2005).

La deuxième approche nommée « sociale » met en scène les mouvements sociaux et urbains. Les pratiques sociales telles que la concertation ont donné aux citoyens et aux mouvements sociaux « l'occasion de réévaluer les finalités des innovations destinées à rétablir de nouveaux axes de communication entre les élus, les experts et la population » (Hamel, 1997, p. 407). Dans les années 1960 et 1970, les mouvements urbains⁸ ont réclamé une démocratisation de la gestion municipale par l'entremise d'une participation des citoyens au processus de planification et d'aménagement urbain. Leurs actions portaient principalement sur la production et la planification de l'espace urbain, sur l'acquisition, la modernisation et la modification de la gestion des équipements et des services et sur le développement local visant ainsi l'amélioration des conditions de vie de la communauté (Hamel, 1997).

Parmi les principaux acteurs des mouvements sociaux, nous retrouvons les organismes communautaires. Ces organismes privilégiaient, vers les années 1960 et 1970, une relation de lutte, de confrontation et de revendication avec l'État vu à la fois comme un adversaire et comme un bailleur de fonds. Ils ont commencé à

⁷ Une des conclusions de Hamel (2005) et de Garcea et LeSage (2005) dans l'ouvrage « Municipal Reform in Canada » spécifie qu'en général, les relations entre les municipalités canadiennes et leur communauté ont peu changé depuis les réformes appliquées ces vingt dernières années.

⁸ Les mouvements urbains sont ces formes d'action collective qui « se sont portées à la défense de l'intégrité des quartiers à l'encontre des promoteurs du développement urbain »; « qui sont intervenues pour l'amélioration de la qualité des équipements et des services urbains »; « qui se sont organisées en faveur du développement local et de sa démocratisation » (Hamel, 1995, p. 228).

s'insérer dans l'économie dans les années 1980. Le développement communautaire s'est par la suite élargi et diversifié en s'activant autour de problèmes culturels, environnementaux ou de développement local (Hamel, 1991). À ce moment, les luttes se sont faites moins radicales se dirigeant plutôt vers la prestation de services généralement en complémentarité avec ceux offerts par l'État.

Le processus d'institutionnalisation⁹ des groupes communautaires s'est engagé durant cette période marquée par les efforts de concertation entre l'État et la société civile. À partir du milieu des années 1980, ces groupes ont réclamé une reconnaissance de leur intervention au sein des tables de concertation. Cette nouvelle relation peut être qualifiée de « collaboration conflictuelle » puisqu'il y a une collaboration effective, mais qui n'est pas exempte de conflits (Germain, Morin et Sénécal, 2001). Les administrations municipales ont alors fait place à une plus grande transparence face aux citoyens et aux groupes organisés voyant la scène locale comme le lieu privilégié d'expression de leurs identités et de leurs différences (Hamel, 1999). Les années 1990 ont confirmé les tendances des années 1980 envers le travail plus consensuel et de coopération. Le développement communautaire a été reconnu par le gouvernement provincial comme une solution viable aux problèmes sociaux et une relation de partenariat s'est développée entre ce dernier et les groupes de la communauté (non sans effort de ces groupes). Les organismes communautaires sont aujourd'hui présents dans les secteurs des services de garde, du logement social, des services d'aide à l'emploi, etc.. Ces deux types d'acteurs ont développé une relation de coproduction où les groupes communautaires sont appelés notamment à jouer un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales (Proulx, Bourque et Savard, 2005).

⁹ Lévesque (1994-1995) différencie trois voies d'institutionnalisation des services de proximité au Québec : 1) l'intégration des services étatiques (moitié des années 1970); 2) les groupes autonomes avec financement partiel de l'État (seconde moitié des années 1970); 3) le partenariat (seconde moitié des années 1980). Il ajoute que ces trois voies coexistent et certains groupes sociaux privilégient l'une plutôt que l'autre (p. 87).

Depuis le début du millénaire, nous observons une plus grande participation à la gestion des affaires publiques fortement revendiquée par la société civile. Nous constatons que ladite participation s'inscrit, plus que jamais, à l'ordre du jour des organisations de la communauté et des instances municipales. La concertation compte parmi les dispositifs utilisés à cette fin. Selon Leclerc et Béland (2003), « Parmi les grandes mutations vécues dans la société québécoise durant les quinze dernières années aux plans économique, social ou culturel, la plus importante est sans doute la montée en force de la société civile » (p. 235).

Quelques facteurs de nature économique sont également à l'origine de l'émergence de la concertation sur le territoire québécois. En voici un certain nombre : la hausse de l'inflation et du chômage, l'augmentation du déficit budgétaire des gouvernements et de la dette des entreprises, l'implantation des nouvelles technologies, l'intensification de la concurrence internationale, le militantisme syndical et les importants déplacements de la main-d'œuvre qui ont eu lieu au cours de la décennie de 1970, en plus de la récession des années 1981-1982. S'ajoutent à cette liste les facteurs suivants : la mondialisation des marchés, la nouvelle division internationale du travail, la création de grands blocs d'échanges économiques, le processus de désindustrialisation-tertiarisation des économies occidentales, la segmentation et la flexibilité des marchés, l'abandon de la stratégie d'intégration verticale des grandes entreprises, l'essor de la sous-traitance et des PME, l'intégration plus grande des nouvelles technologies dans la production de biens et services et la polarisation du marché du travail (Morin, 1998, p. 14).

Ces facteurs économiques ont largement participé à la redéfinition du rôle du pouvoir public aux échelles locales, provinciales et nationales. Ce changement dans les rôles a contribué à l'élargissement des pouvoirs du palier local et à une sensibilisation accrue à la participation publique. Effectivement, cette période de restructuration de l'économie :

[...] a imposé aux missions gouvernementales un régime minceur, qui a provoqué une dévolution considérable de fonctions et de services gouvernementaux et paragouvernementaux vers des organisations locales à but non lucratif. Cette orientation a transformé la gestion hiérarchique des programmes gouvernementaux en une gestion horizontale qui tente de mettre ces programmes en synergie avec ceux du monde municipal, des groupes communautaires et des acteurs de la société civile. (Leclerc et Béland, 2003, p. 58)

Tel que le démontrent les paragraphes précédents, la notion de concertation prit forme suite à de nombreuses situations conjoncturelles auxquelles les administrations municipales, notamment, auront été exposées au cours des dernières années. C'est au palier local, près des besoins des citoyens et des citoyennes, que l'on retrouve les tentatives les plus nombreuses d'intégration de la population et des organismes de la communauté à l'élaboration des politiques publiques.

1.3.1 Le palier local et ses réalités

Au niveau du cadre légal, notons que les villes du Québec sont aujourd'hui régies par plus de 40 lois¹⁰. Toutefois, aucune loi n'existe en matière de concertation avec la population et la société civile comparativement à la France, où la démocratie municipale est davantage valorisée (Bherer, 2003) et où la concertation se veut obligatoire, notamment dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement. Toutefois, existent certaines lois intégrant la consultation des citoyens telles que le Code municipal, la Loi sur les cités et villes, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et la Loi sur l'organisation territoriale municipale.

¹⁰ Le premier code municipal vit le jour en 1871. Il s'agit d'une codification des dispositions législatives régissant les institutions municipales au Québec. La Loi sur les cités et les villes fut promulguée en 1908 et le ministère des Affaires municipales fut créé en 1918 (ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005). Ces deux principales lois sont toutefois en révision depuis 1984. Cette modernisation du cadre légal qui régit les municipalités vise la refonte du Code municipal, de la Loi sur les cités et villes et de certaines lois sectorielles en un seul « Code des municipalités ».

Outre ces lois imposées par le gouvernement provincial, les municipalités peuvent adopter leurs propres règlements et orientations en matière de participation publique. C'est ainsi que les Villes invitent les citoyens et la société civile à l'élaboration de leurs politiques publiques, mettent sur pied des dispositifs de participation (comités de concertation, offices de consultation publique, audiences publiques, commissions thématiques, conseils de quartier) et organisent des événements de réflexion sur des questions d'intérêts pour la ville et la collectivité (consultations publiques, sommets, etc.). L'instauration d'une véritable démocratie de participation repose largement sur la bonne volonté des élus municipaux en place (Belley, 2003). Néanmoins, le palier municipal constitue l'espace par excellence pour expérimenter la participation publique.

Le territoire que représente le palier local possède un caractère d'immédiateté et de proximité qui en fait un lieu privilégié de citoyenneté et de participation publique. Il s'agit d'un espace favorisant le lien social, l'appartenance, l'identité et l'émergence d'une communauté active et consciente des enjeux, organisée et en action. Ajoutons aux caractéristiques de l'échelle locale son niveau moins élevé de complexité et ses participants moins nombreux et moins hétéroclites comparativement aux échelles provinciale et nationale. Cet espace favorise également un échange plus intense entre représentants et représentés, dimension qui apparaît centrale dans la démocratie locale. À ce palier, les citoyens ont l'occasion d'avoir un pouvoir certain sur le développement et l'amélioration de la qualité de vie de leur milieu.

Comme le précisait Mill (1910) à l'époque (tel que cité dans Milner, 2004) :

[...] la politique locale offre une meilleure occasion de se familiariser avec la démocratie parce qu'avoir un poste à ce niveau-là constitue une aspiration réalisable pour le citoyen ordinaire. De plus, même si l'impulsion de participer trouve sa source dans le désir de chacun de voir à ce que ses propres intérêts soient pris en compte, le geste qui en résulte apprend à définir ces intérêts individuels dans le contexte des intérêts plus larges de la communauté dont il est solidaire. (p. 62)

Proximité n'est toutefois pas synonyme de démocratie participative. La proximité doit être perçue au-delà du sens physique et territorial. Elle doit être entendue au sens

« culturel et moral » caractérisé par un pouvoir qui est proche parce qu'il partage les problèmes, le langage et les préoccupations des acteurs (Falise, 2003). On attribue trop promptement une valeur démocratique au palier local.

Les éloges à l'égard de la qualité démocratique de l'échelle locale amènent Bherer et Quesnel (2006) à questionner sa survalorisation, notamment dans les écrits scientifiques. Elles nous invitent à éviter ce piège, à « déconstruire ce mythe de la démocratie locale » et à ne pas l'isoler dans un cul-de-sac normatif simplifiant ainsi son fonctionnement et ses enjeux.

Conscient des défis démocratiques à cette échelle, l'organisme D'abord solidaires¹¹ (2005) précise que le palier municipal demeure l'un des moins démocratiques, notamment puisque la compétence des Villes relève du gouvernement provincial, ce qui diminue leur pouvoir et augmente la dépolitisation des enjeux municipaux. Leur article déplore la vision trop administrative des municipalités au détriment de leur rôle politique. La concertation et les autres modalités de participation pratiquées au palier local évoluent dans une réalité complexe en soi, puisqu'elles mettent en jeu des acteurs aux intérêts variés tels que des élus, des administrateurs, des représentants d'organismes ou d'institutions et des citoyens.

Au Québec, dans les dernières années, cette complexité s'est vue renforcée par les changements dans les systèmes politiques qui ont eu cours en milieu municipal. Là où la mouvance notamment créée par la décentralisation, les fusions, les « défusions » et la réorganisation des villes a certainement modifié, et continue de modifier, la nomenclature des acteurs ainsi que les processus déjà en place. Ces éléments contextuels ne facilitent en rien le rapport entre la concertation et la démocratie.

¹¹ Ces informations ont été tirées du site Internet de l'organisme D'abord Solidaires. http://www.dabordsolidaires.ca/article.php3?id_article=156, consulté le 6 novembre 2005.

1.3.2 Le résident des municipalités : un acteur pluriel

Le type de relation que les autorités municipales entretiennent avec les acteurs de la société civile et les citoyens ainsi que les stratégies démocratiques qu'elles adoptent dépendent de la vision qu'elles ont de leurs résidents. Ces derniers peuvent être vus comme des « clients » (relation entre un individu et une organisation fournisseur), comme des « consommateurs » (relation économique entre un individu et un produit) ou comme des « citoyens » (relation entre un individu et l'État) (Burns, 2000). S'ajoutent à ces rôles celui « d'administrés » qui possèdent un droit de vote aux élections et aux référendums, celui « d'usagers » des services qu'offre la ville et celui de « personnes privées » dans le cadre de leur vécu personnel au quotidien. Les résidents d'une ville possèdent théoriquement l'ensemble de ces statuts : ils sont clients, consommateurs et usagers des services publics et, au-delà de leur rôle de payeurs de taxes et d'utilisateurs de services, ils sont des administrés et des citoyens exerçant leurs droits et leurs devoirs civils et politiques. Ces divers modèles de « bénéficiaires de l'action publique » se recoupent et se superposent, ils ne peuvent être considérés de façon séparée (Villeneuve, 2005).

Le rôle des administrateurs¹² municipaux influence la relation entre la Ville et les citoyens ainsi que le niveau de participation de ces derniers. Dans son étude sur la participation citoyenne, ses modèles et ses méthodes, Callahan (2007) présente une typologie du rôle des citoyens et des administrateurs et de la relation que sous-tendent ces rôles. Elle distingue huit rôles variant entre deux opposés : du pouvoir total aux administrateurs au pouvoir total aux citoyens (p. 1186-1187). Rôles sur lesquels il nous semble pertinent de nous attarder :

Premier rôle : les citoyens sont des sujets qui obéissent aux administrateurs qui eux agissent à titre de dirigeants. Cette forme se veut fortement bureaucratique et non démocratique.

¹² Lorsque nous utilisons le vocable « administrateur » à l'intérieur de la thèse, nous nous référons au fonctionnaire travaillant au sein d'une administration municipale.

Deuxième rôle : les citoyens sont des électeurs et les administrateurs sont des « exécutants » sous l'autorité des élus municipaux. Ce type s'apparente à la démocratie représentative.

Troisième rôle : les citoyens sont des clients et les administrateurs municipaux des experts. Dans cette relation, les citoyens sont dépendants de la bureaucratie.

Quatrième rôle : les citoyens sont des consommateurs des services publics et les administrateurs adoptent une approche centrée sur le client. Les citoyens s'avèrent passifs dans cette relation.

Cinquième rôle : les citoyens agissent de façon engagée dans la collectivité et au nom du bien commun. Dans cette relation, les administrateurs privilégient une approche de facilitateurs et de partenaires auprès des citoyens, soutiennent les organisations publiques et mettent en œuvre les politiques publiques.

Sixième rôle : les citoyens agissent en tant que coproducteurs avec les administrateurs. Les deux types d'acteurs collaborent pour résoudre les problèmes de la collectivité.

Septième rôle : les citoyens se comportent comme des investisseurs et des actionnaires; les administrateurs agissent comme courtiers au nom des investisseurs afin de maximiser un retour pour la communauté et les individus. La relation y est coopérative.

Huitième rôle : dans ce dernier type de relation, les citoyens se conduisent en patrons et les administrateurs en employés. Les administrateurs se conforment et se soumettent aux décisions des patrons. Les citoyens doivent donc jouer, dans ce type de relation, un rôle actif dans l'offre de services publics.

Il peut y avoir inadéquation dans la perception des rôles de chacun. Un citoyen peut, en effet, se considérer coproducteur, tandis que l'administrateur le perçoit en tant que client. Même situation du côté de l'administrateur qui peut se percevoir facilitateur, tandis que le citoyen le perçoit dirigeant. Le défi des administrateurs municipaux dans leur relation avec les citoyens consiste à équilibrer leur approche gestionnaire en tenant compte des valeurs que sont l'équité et la participation des

citoyens et des acteurs sociocommunautaires, tout en conservant une rationalité et une efficience dans l'exécution de leurs tâches (Callahan, 2007).

Le type de relation entre la municipalité et les résidents dépend également de la vision qu'ont les résidents de leur rôle dans la communauté. La différence fondamentale qui existe entre le rapport politique (citoyens) et le rapport marchand (clients, consommateurs) dans cette relation repose essentiellement sur le sentiment « d'appartenance » des résidents à leur communauté (Godbout, 1987). Le niveau d'appartenance est « infime » dans le rapport marchand, tandis qu'il est « global » dans la relation entre les gouvernants et les gouvernés. La signification et la fonction que donnent les résidents de la ville à la notion de communauté dépendent de leur degré de participation à la vie collective de la cité. Le résident est aussi un acteur pluriel puisqu'il se différencie notamment selon son sexe, son âge, son revenu, sa scolarité, son emploi et ses intérêts.

En somme, la façon dont les municipalités perçoivent leurs résidents devient déterminante dans le choix de l'approche de gestion adoptée. Les relations qui existent entre les résidents et les acteurs politiques et administratifs jouent un rôle important dans les mécanismes d'intégration des comportements et les processus de participation publique (Ledrut, 1968). Une faible ouverture des municipalités à la participation de leur population peut mener à une attitude passive ou clientéliste chez cette dernière et épuiser ainsi la démocratie locale.

Avec la montée de l'individualisme et le désintérêt des citoyens face à la politique, le client-citoyen prend dorénavant une place considérable. L'approche néolibérale considérant le citoyen en tant que consommateur et client des services publics et privés encourage une progression de ce comportement chez le résident. Les réformes des administrations publiques de la plupart des pays de l'OCDE ont, en effet, contribué à cette montée du citoyen-client face aux services publics. Dans les années 1990, le gouvernement fédéral du Canada fut confronté à une crise économique et à un déficit budgétaire graves, l'astreignant à mettre en application des réformes afin d'introduire une nouvelle culture de performance. S'instaure alors la gestion axée sur les résultats et l'approche « client » centrée sur la satisfaction de

leurs besoins, tout en voulant préserver l'intérêt général des citoyens (Recherche, Études, Veille – IGPDE, 2006). Quels sont les fondements et les impacts de ces réformes?

Chol et Coué (2005) ont étudié les changements survenus dans les administrations publiques soucieuses de se tourner vers les attentes des citoyens – consommateurs/clients et l'impact de ces changements. Plus précisément, sur les relations entre les citoyens – consommateurs/clients et l'administration publique. Les auteures déclarent que les réformes issues de la nouvelle gestion publique ont pour double mission de rehausser la satisfaction du consommateur/client face aux services publics, permettant ainsi d'améliorer la performance et l'efficacité de la gestion publique, et d'augmenter la confiance du citoyen envers le politique venant ainsi légitimer l'État.

Ces réformes ont pour fondement la prise de conscience de l'obligation qui était faite aux États d'explicitier les choix de politiques publiques à l'égard de citoyens plus exigeants, avec en arrière plan la nécessité de gérer des difficultés budgétaires et de rationaliser la gestion publique, en un mot d'améliorer la performance économique. (p. 3)

La logique derrière ces réformes stipule qu'en recueillant l'opinion des consommateurs/clients sur leurs attentes et leurs besoins quant à la dispensation des services, un espace public s'ouvre aux citoyens leur permettant de participer directement à l'élaboration de la décision publique (p. 13). Dans cette approche que les auteures nomment « client-centrisme », le rôle du citoyen va au-delà de celui de bénéficiaire des politiques publiques ou de consommateur des services publics. Nous doutons ici de la profondeur de cet espace considéré « public » à tort.

Chol et Coué demeurent également critiques face à ce raisonnement. Elles précisent que considérer les bénéficiaires en tant que consommateurs amène à privilégier les intérêts individuels au détriment de l'intérêt général et oriente les services en ce sens. Cette relation, même si elle permet déjà aux individus d'exprimer leurs préférences, peut diminuer la participation à la vie démocratique. Cette orientation peut également instrumentaliser la relation entre l'État et les citoyens; la mesure de la satisfaction des clients face aux services prend le dessus sur la participation

active des citoyens dans les décisions publiques. La participation dépend d'autant plus de la relation de confiance entre les citoyens, l'administration et les instances politiques. Selon les auteures, cette relation demeure un enjeu important. En effet, ces dernières soulignent dans leur conclusion que « Pour autant, l'amélioration de l'efficacité des services publics, une meilleure réponse aux attentes des clients des administrations ne saurait résoudre seule la question » (p. 14). Selon les résultats de cette étude, ces réformes n'engendrent pas une amélioration de la participation citoyenne, ni une amélioration de la confiance du citoyen envers l'État.

Notre façon de gérer la vie publique au Canada et au Québec est donc centrée, depuis une vingtaine d'années, sur la gestion par résultats. Ce type de gestion fait partie du quotidien des décideurs politiques ainsi que des administrateurs et gestionnaires publics. Cette façon de gérer les affaires publiques a été pensée dans le but de répondre à des exigences citoyennes, à la crise des finances publiques, à la marchandisation des échanges sociaux et à la poussée du néolibéralisme économique. La Ville aujourd'hui est ainsi appelée à assumer deux rôles : agir en tant qu'organisation politique et organisatrice de la vie collective locale et, du même coup, agir en tant qu'organisation productrice de biens, de services, de politiques et de représentations symboliques, se rapprochant ainsi du secteur privé (Observatoire de l'administration publique, 2005). De quelle façon les Villes peuvent-elles conjuguer leurs rôles d'instances politiques de représentation de la communauté locale et celui d'instances administratives productrices de services publics locaux?

Il semble bien que ce soit en innovant qu'elles y parviendront. La ville innovante, en effet, est celle qui crée, soutient et mobilise les acteurs (publics, privés et associatifs) autour de projets novateurs d'aménagement, de développement, d'animation et de prestation de services. Des projets qui, sur le plan de la gouvernance, visent la construction d'une participation citoyenne forte et plurielle par l'expérimentation de mécanismes nouveaux permettant aux citoyens, à tous les échelons d'intervention (voisinage, quartier, arrondissement, ville, agglomération et région), d'influencer de façon significative la décision politique. Des projets qui, sur le plan du management local, permettent, par des innovations technologiques, organisationnelles et sociales, d'améliorer quantitativement et qualitativement la performance municipale. (Observatoire de l'administration publique, 2005, p. 8)

Tindal et Tindal (2009) consolident ces propos en spécifiant que les citoyens ne sont pas que des consommateurs ou des clients. Ils peuvent également jouer un rôle actif dans la gestion des affaires de la ville. Ils doivent être « *owners of their government* » (p. 298). Pour les municipalités, ouvrir des espaces de participation à la société civile et aux citoyens apparaît une avenue innovatrice pour atteindre un équilibre entre politique et administration. Nous dénombrons de plus en plus d'expériences de participation publique mises sur pied par les municipalités ouvrant ainsi des espaces de discussion aux organismes de la collectivité et aux citoyens, notamment lors de la formulation de politiques publiques.

1.4 Les services municipaux et la concertation pratiquée dans l'élaboration des politiques municipales

Dans la formulation et la mise en œuvre des politiques à l'échelle municipale, les administrateurs des différents services publics municipaux occupent une place centrale. Parmi les services sous le pouvoir des municipalités québécoises, nous retrouvons : l'urbanisme et le zonage; le réseau routier local; le transport en commun en milieu urbain; l'eau potable et l'assainissement des eaux usées; la gestion des matières résiduelles; le développement communautaire, les loisirs et la culture; l'évaluation foncière; la cour municipale; l'habitation et le logement social; la police, la protection contre les incendies et les mesures d'urgence (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005, p. 14).

On peut regrouper l'ensemble de ces services publics municipaux sous deux catégories. La première catégorie nommée « services de première ligne » assemble les services et les activités dont la mise en place affecte la vie des citoyens de façon directe. La seconde catégorie appelée « services de soutien » se rapporte aux activités d'administration et de planification indispensables au bon fonctionnement d'une administration publique, mais dont l'impact sur les citoyens est indirect (Prévost, 1999).

Parmi les services publics et parapublics offerts par les municipalités québécoises, l'aménagement du territoire, le transport public, la sécurité publique, le logement social, la culture et les loisirs sont ceux généralement impliqués dans l'élaboration de politiques municipales à caractère communautaire et social. Par sa proximité des citoyens et des organismes de la communauté, le service des loisirs est souvent celui à qui l'on attribue le mandat de coordonner ou de soutenir les politiques municipales ayant pour objet la famille, le développement social, l'intégration des minorités, etc..

Dans les années 1960, les municipalités québécoises se sont vues confier de nouvelles responsabilités, dont, entre autres, la prise en charge de la planification, de la gestion et de l'animation des services récréatifs et culturels (D'amours, 1989). C'est toutefois en 1979, par le biais du Livre Blanc en loisir, que le gouvernement du Québec, dans son mouvement de décentralisation, attribue aux municipalités le titre de « maîtres d'œuvre » en loisir à l'échelle locale. Dans cette politique, une place centrale est assignée à la participation démocratique et à la prise en charge du loisir par les citoyens et leurs associations. À partir des années 1980, des termes tels que consultation, concertation et coproduction sont alors utilisés dans la gestion des services publics de loisir considérant le citoyen comme un acteur dans l'offre de services. En 1979, le colloque annuel organisé par l'Association québécoise des travailleurs en loisir (AQTL) au Québec arbore comme thème central le « développement communautaire », c'est-à-dire un développement préconisant non seulement la consultation des citoyens et des groupes de représentation, mais également leur participation aux décisions et à l'organisation du cadre communautaire (AQTL, 1980). Selon Bellefleur (1997), les acteurs du loisir ont toujours opté légalement, structurellement et administrativement pour une structure de développement décentralisée du loisir au Québec.

Les services de loisir représentent donc un moyen d'atteindre des objectifs plus larges tels que le développement de la communauté (Smale et Reid, 2002). C'est d'ailleurs la communauté locale qui est, le plus souvent, le point de référence pour

établir une définition de la notion de service public de loisir. Ainsi pense De la Durantaye (2001) :

C'est sur le terrain, en réponse aux besoins et aux pressions légitimes de la population et des groupes que se situe la logique qui détermine ce que doit être un service public de loisir. [...] le service public doit constamment être à l'écoute de cette recherche de l'intérêt public qu'il aidera à synthétiser. Pour y arriver, il doit s'adapter en permanence. (p. 65)

Les services de loisir préconisent, depuis plusieurs années, la participation des citoyens et des organismes du milieu. Ce service est d'ailleurs appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans le développement communautaire et social des municipalités. Il n'est pas rare aujourd'hui qu'un service des loisirs porte également le titre « communautaire ». En voici quelques exemples : Loisirs et services communautaires (Trois-Rivières); Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire (Québec et Gatineau); Service des sports, de la culture et de la vie communautaire (Sherbrooke); Service du développement de la vie communautaire (Lévis); Loisir, culture et vie communautaire (Longueuil); Loisirs et vie communautaire (Laval). Rien d'étonnant qu'au fil des ans les autorités municipales confient aux services des loisirs un rôle majeur dans la coordination et l'élaboration des politiques publiques à saveurs communautaires et sociales telles que les politiques familiale et de développement social. Deux politiques, faut-il le rappeler, qui nous intéressent particulièrement dans cette étude.

1.4.1 La participation publique au cœur des politiques municipales des grandes villes du Québec

Depuis les fusions municipales réalisées au début des années 2000, l'élaboration de politiques s'affiche plus que jamais à l'agenda des nouvelles villes au Québec. Plusieurs d'entre elles poursuivent une mise à jour de leurs politiques devant, maintenant, refléter l'image de leur nouveau territoire. La participation publique se plie actuellement à la norme dans l'élaboration de ces politiques. Les villes mettent généralement sur pied des comités de concertation réunissant des conseillers municipaux, des administrateurs, des représentants d'organismes et des

représentants d'institutions du milieu. Les membres de ces comités procèdent à l'élaboration des politiques et déploient en complémentarité d'autres mécanismes de participation, tels que consultations et forums publics, afin d'intégrer les citoyens et un plus grand nombre de représentants de la société civile.

Sans même viser une exhaustivité ou une profondeur descriptive et ayant pour seul but d'illustrer le phénomène, voici quelques exemples de politiques publiques municipales à caractère social et communautaire (au printemps 2007) fondées sur la concertation et, plus largement, sur la participation publique dans les villes québécoises de 100 000 habitants et plus.

Au cours des dernières années, la Ville de *Montréal* a procédé à l'élaboration de plusieurs politiques : remarquables pour leur pertinence; étonnantes par leur diversité. Rappelons-nous, sans nous soucier de l'ordre chronologique, quelques-unes de ces réalisations.

Notons, par exemple, le Sommet de Montréal de juin 2002, dont la démarche traduisait l'un des plus grands exercices démocratiques de consultation de l'histoire montréalaise. Ce sommet « concrétise un engagement de l'Administration municipale à travailler avec ses partenaires à la réalisation de priorités convenues pour augmenter la qualité de vie et la richesse collective et créer une métropole au service de sa population¹³ ».

De cet événement découlent plusieurs politiques. Notamment, la Politique et le Plan stratégique d'accueil d'événements de masse et internationaux, la Politique du sport et du loisir et la Politique pour un environnement urbain paisible et sécuritaire. Ajoutons à cette liste, la Politique de développement culturel « Montréal, métropole culturelle » élaborée par un groupe de concertation, présentée et discutée en consultation publique à laquelle les citoyens et les organismes ont participé.

¹³ Site Internet officiel de la Ville de Montréal. Sommet de Montréal. Consulté le 21 janvier 2005. <http://www2.ville.montreal.qc.ca/sommet/fr/index.shtm>

En mai 2005, sont adoptées la Politique de l'arbre de Montréal et la Politique du patrimoine. Cette dernière démarche constitue le fruit d'un long travail de concertation entre les représentants des instances municipales et les acteurs du milieu. Le processus d'élaboration de la Politique du patrimoine devient l'objet d'une consultation par le biais de mémoires. En mars 2005, la Ville adopte une Politique de consultation et de participation publique. Il s'agit, une fois de plus, d'un aboutissement du Sommet de 2002. Par cette politique, la Ville encourage les citoyens à participer activement à la vie civique et au développement de la gestion municipale. Elle favorise la mise sur pied de consultations publiques transparentes et reconnaît le pouvoir décisionnel de ses citoyens et de ses citoyennes. La société civile a participé à la réflexion sur cette politique.

En 2002, la Ville de Montréal met en place l'Office de consultation publique qui aura pour mandat la réalisation de consultations. Consultations sur les projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire et sur tout projet désigné par le conseil ou le comité exécutif. Cet office propose des règles qui visent à encadrer les consultations ou audiences publiques afin d'assurer leur crédibilité, leur transparence et leur efficacité.

En janvier 2006, suite aux Sommets citoyens (2001, 2002 et 2004), la Ville lance sa Charte montréalaise des droits et responsabilités et son Agenda citoyen, constituant un outil d'éducation populaire nécessaire à la promotion de la démocratie participative. La charte présente les engagements de la Ville en matière de vie démocratique, vie économique et sociale, vie culturelle, loisir, activité physique et sport, environnement et développement durable, sécurité et services municipaux. La politique familiale de la Ville est menée par un comité de concertation réunissant les arrondissements et des représentants des milieux communautaire, scolaire, de la santé et des affaires. Elle a fait l'objet d'une consultation publique à l'automne 2007.

Ces dernières années, la Ville de Québec a procédé à l'élaboration de politiques municipales conçues par des comités de concertation avec la participation de citoyens et de représentants de la société civile par le biais de consultations publiques, d'audiences publiques, de mémoires et de soirées d'information. Parmi

ces politiques, nous comptons, entre autres : la Politique du patrimoine; la Politique culturelle; la Politique en matière d'activité physique, sportive et de plein air; la Politique familiale; le Plan de développement social et des communautés et la Politique sur la consultation publique.

Pour réaliser sa Politique du patrimoine, la Ville met sur pied une équipe de travail, un comité de suivi et un comité scientifique consultatif. Des séances d'information auprès de la population sont tenues ainsi que des audiences publiques réunissant les organismes et les citoyens de la Ville.

Le comité de concertation mandaté pour réaliser la Politique culturelle s'est rassemblé l'ensemble des acteurs touchés par la culture en organisant des séances d'information et des consultations dans les arrondissements, ainsi qu'une consultation des organismes du milieu artistique et culturel. Ces organismes ont également pu partager leurs réflexions en déposant un mémoire au comité.

En juin 2005, la Ville de Québec adopte sa Politique familiale. Un comité conseil est formé à cet effet, regroupant des personnes engagées personnellement et professionnellement auprès des familles. Des séances de consultations publiques sont fixées et des mémoires sont déposés par les organismes du milieu touchés par les questions familiales.

En 2003, un groupe de travail composé d'acteurs des milieux sportifs et de plein air est mandaté par la Ville afin de procéder à l'élaboration d'une Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air. Ce comité met en œuvre des séances d'information et des consultations publiques (incluant le dépôt de mémoires) permettant ainsi de recueillir un maximum d'information sur la thématique en discussion.

La Politique de consultation publique est adoptée en novembre 2003. Par cette politique, la Ville désire donner aux citoyens et aux citoyennes la possibilité de prendre la parole, en dehors des élections, sur des projets, des politiques et des

interventions susceptibles d'affecter leur milieu de vie¹⁴. La Ville compte également, à titre de dispositifs participatifs, des conseils de quartier, des commissions thématiques et des audiences publiques. Ces dispositifs sont encadrés par la politique de consultation publique.

Enfin, cette politique aura mené, au printemps 2004, à la création de l'Observatoire sur la démocratie municipale ayant, entre autres, pour mission d'assurer le suivi de la politique de consultation publique et de donner son opinion sur la participation citoyenne aux affaires municipales.

La Ville de *Longueuil* se dote, au début de l'année 2003, d'un plan d'action pour favoriser le développement de politiques municipales par grand secteur d'activités. En novembre 2003, elle amorce, avec l'aide de comités regroupant les arrondissements et les principaux acteurs du milieu, le processus d'élaboration de la Politique culturelle et le Plan de développement social et communautaire.

La Politique culturelle résulte de la réflexion du comité d'orientation et du comité de travail mandatés par la Ville. Ces comités ont invité des acteurs provenant des milieux municipal, culturel, de l'éducation et des affaires à participer à quatre chantiers de travail et à des consultations publiques. En fin de processus, la Ville tiendra une consultation auprès de l'ensemble de ses citoyens. En 2003, la Ville de Longueuil organise une journée d'échange et de réflexion sur le Plan de développement social et communautaire invitant des représentants d'une centaine d'organismes du milieu provenant de tous les arrondissements ainsi que plusieurs élus et administrateurs municipaux.

D'autres rencontres sont déterminées afin de prendre une décision sur la démarche à entamer. Cette politique et ce plan seront adoptés au cours de l'été 2005. La Ville de Longueuil dévoile alors sa Politique familiale au printemps 2006. Le comité d'orientation créé pour élaborer cette politique réunira, par l'intermédiaire de quatre grandes sessions consultatives, des participants venant des milieux communautaire,

¹⁴ Ville de Québec. (2005), *Consultations publiques*. Récupéré le 15 juillet 2005, de http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/organisation/consultations_publicques.shtml

institutionnel et des affaires, des spécialistes des questions familiales, des élus municipaux et des citoyens. Dans l'ensemble, ces politiques découleront de la concertation doublée des consultations prises en compte auprès de la population et des organismes de la communauté.

En 2006, la Ville de *Laval* adopte sa Politique culturelle élaborée par un comité de travail réunissant des conseillers municipaux, des administrateurs et des organismes déjà efficaces dans le domaine culturel. Plusieurs représentants d'organismes et artistes participent à la consultation publique organisée en cours de processus, lesquels dénoncent leurs besoins et attentes en matière culturelle. La Ville rédige une Déclaration de services aux citoyens et une Déclaration de services aux partenaires (2005). Pour ce faire, elle aura procédé à des consultations auprès des citoyens et des organismes préalablement impliqués dans le milieu. La déclaration de services aux partenaires fut conçue en vue de favoriser la concertation et le partenariat avec les différents acteurs de la Ville. En novembre 2007, la Ville de Laval dépose sa Politique familiale, fruit d'un travail de concertation entre plusieurs acteurs internes et externes à l'administration municipale.

La Ville de *Gatineau* mise depuis quelques années sur une approche de gouvernance participative. En décembre 2004, elle adopte un cadre de référence en matière de participation démocratique des citoyens aux affaires municipales. Les jeunes, les familles, les personnes de cinquante ans et plus et les organismes du milieu sont invités, par l'intermédiaire de consultations publiques, à l'élaboration de la Politique familiale et de la Politique des loisirs, du sport et du plein air. Le processus d'élaboration de la Politique familiale aura mobilisé plusieurs organismes, citoyens, élus et administrateurs municipaux. La Politique des loisirs, du sport et du plein air est coordonnée par la Commission du même nom. Cette politique émane de concertations et de consultations avec la population et les intervenants du milieu. Lancée officiellement en juin 2004, la Politique culturelle devient l'aboutissement du travail de la Commission des arts, de la culture, des lettres et du patrimoine, d'une consultation par mémoire et d'une consultation des citoyens et des organismes de la Ville.

La Ville de *Saguenay* dépose, en juin 2007, sa Politique de développement social : résultat d'un travail collectif intégrant les organismes du milieu et les citoyens. Un comité de travail et une commission élargie sont organisés pour procéder à son élaboration. Un appel à la consultation est à l'affiche en cours de processus auprès d'organismes ciblés. En février 2007, La Ville adopte un Plan d'action favorisant l'intégration des personnes handicapées. Un comité de travail auquel font partie des organismes du milieu est mis sur pied, afin de concevoir le plan d'action pour en faire le suivi au cours des prochaines d'années. En 2003, la Ville réalise une Politique art, culture et patrimoine, issue du travail et de la réflexion des intervenants du milieu. Cette démarche est supervisée par la Commission des arts, de la culture et des événements. Des rencontres se multiplient auprès des artistes et acteurs familiers dans le domaine ainsi qu'auprès des citoyens intéressés par le sujet. Récemment, Saguenay élaborait sa politique familiale. Un comité mixte aura signifié le contenu du dossier; suivra une proposition de politique d'abord soumise en consultation publique invitant les familles de la ville à partager leur opinion sur le contenu de la proposition.

Ces dernières années, la Ville de *Sherbrooke* a également adopté une approche de participation dans l'élaboration de ses politiques publiques. Sa Politique culturelle (2003) fut conçue par le Comité de la culture regroupant des représentants d'organismes du milieu de la culture et des administrateurs de la Ville. Le Comité du sport et du plein air est d'ores et déjà mandaté par la municipalité pour élaborer la Politique du sport et de l'activité physique (2003). Dans un premier temps, ce comité déclenche des consultations publiques auprès d'associations et d'institutions. Dans un deuxième temps, il procède à la cueillette des commentaires exprimés par la population, des entraîneurs, des organismes de sport, des partenaires institutionnels et privés et des arrondissements lors du Sommet des sports tenu en 2003.

Dans le cadre de la Politique d'accueil et d'intégration des immigrants (2004), la Ville donne le mandat de sa réalisation à un comité représentatif des principaux intervenants habilités, par leur profession, à côtoyer les immigrants. Par la suite, le comité prévoit une consultation avec les organismes et institutions, suivie d'une

seconde consultation auprès de la population. Lors de la conception de sa Politique familiale (2004), la Ville procède à un large processus participatif réunissant les élus et les citoyens dans chaque arrondissement. Cette politique est aussi élaborée par un comité de concertation formé de représentants de la Ville et du milieu. Le débat s'enrichit par une consultation publique des organismes et des partenaires en lien professionnel et technique auprès des familles et par une consultation des citoyens.

Au cours de l'année 2002-2003, la Ville de Lévis réalise un exercice de planification stratégique pour définir ses principales orientations. De cet exercice découlent quelques politiques en matières sociale et communautaire. La Ville de Lévis procède alors à l'élaboration d'une Politique culturelle (2004) qui se veut le résultat d'une consultation menée en 2002 auprès des organismes culturels, des artistes et des citoyens et du Sommet de Lévis organisé en 2003. Élaborée par un comité consultatif, la Politique de l'activité physique, du sport et du plein air (2005) constitue l'aboutissement d'une consultation par le dépôt de mémoires et d'une consultation publique réalisée auprès des organismes partenaires et des citoyens. La Politique familiale (2004) de la Ville de Lévis fut également formulée en collaboration avec les partenaires du milieu. En novembre 2002, la Ville tient des États généraux de la famille où tous les citoyens et les représentants d'organismes auront l'occasion d'exprimer leurs besoins sur le sujet. Les partenaires de la municipalité participent au processus d'élaboration de ces trois politiques. Plusieurs autres acteurs auront été rejoints par les consultations publiques mises en place dans chacune des démarches.

Nous avons choisi la Ville de *Trois-Rivières* pour analyser la question de la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Trois-Rivières compte parmi les grandes villes du Québec en termes de population. En ce sens, elle est comparable à d'autres municipalités contrairement à Montréal qui constitue un cas unique au Québec. Sous un autre angle, le cas de Trois-Rivières s'avère exceptionnel par le dynamisme des acteurs sociaux et communautaires (institutions et organismes communautaires) situés sur le territoire de la ville. Ulysse et Lesemann (2007) se sont par ailleurs intéressés à la Ville de Trois-Rivières pour

étudier les dynamiques sociales, économiques et politiques ayant favorisé sa revitalisation. Ils soulignent, dans leur ouvrage, la dynamique singulière de la société civile trifluvienne.

En effet, un dynamisme caractérise les acteurs sociaux et communautaires (organismes et institutions) sur le territoire de la Ville de Trois-Rivières. Ces derniers sont actifs et proactifs, travaillent en concertation, développent des projets, mettent sur pied des comités et se dotent de lieux de débats, notamment en matière de lutte à la pauvreté et d'exclusion sociale. Ce travail en commun s'est amorcé en 1997 lors de la création du Forum pour le renouveau économique réunissant des gens d'affaires, des politiciens, des maires, des acteurs de l'éducation, des secteurs publics et privés. Après la fusion municipale en 2002, cette initiative prenait le nom de Comité solidarité du grand Trois-Rivières. D'autres événements ont lieu à l'échelle régionale impliquant plusieurs acteurs communautaires de la ville. En 1997, le premier forum régional sur le développement social; en 1998, les assises régionales sur l'économie et l'emploi; en 2000, la formation du Consortium en développement social de la Mauricie; en 2003, l'organisation d'un second forum dont le but est d'échanger sur développement social et de consolider les liens entre les acteurs. Les multiples lieux de concertation créés par ces acteurs contribuent à une cohésion sociale dans le milieu. Toutefois, cette culture de concertation en vigueur entre organisations communautaires et sociales n'est pas pratique courante avec la municipalité. Dans leur ouvrage, Ulysse et Lesemann (2007) paraphrasent un intervenant qui soutient que :

[...] l'arrivée de l'actuelle administration municipale a marqué une rupture avec la vision socioculturelle de l'administration municipale précédente qui avait cherché, à la suite du premier Sommet économique de 1996, à mettre à contribution les forces du milieu. Cette rupture se manifeste par le passage à « une gestion très économique centrée sur l'entrepreneuriat et voyant les citoyens comme des actionnaires (p. 36).

Dans ce contexte, il demeure intéressant d'étudier de quelle façon les acteurs politiques (maire et conseillers municipaux) se sont comportés dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques; plus particulièrement, en ce qui concerne le choix

des acteurs invités à participer aux comités d'élaboration et l'espace qui leur a été consenti. La Ville de Trois-Rivières s'est tout de même ouverte à la participation des représentants d'organismes et des citoyens à l'élaboration de ses politiques. Avant la fusion municipale en 2002, quelques politiques avaient été élaborées en concertation dans les anciennes villes de Trois-Rivières Ouest, de Cap-de-la-Madeleine et de Trois-Rivières. C'est, notamment, le cas des politiques culturelles et familiales.

La Ville fusionnée avait pour projet d'agencer l'ensemble des politiques. Elle débute par le développement d'une nouvelle Politique culturelle en 2002, fruit de l'harmonisation des politiques existantes élaborées en respect avec la récente structure municipale. À l'époque, les artistes, les citoyens, les intervenants culturels, les administrateurs et les élus des anciennes villes ont contribué à l'élaboration de cette politique à partir d'audiences publiques, de consultations et de rencontres avec le milieu culturel. La Ville de Trois-Rivières procède à la conception d'une nouvelle Politique familiale qui sera déposée en 2004. Ce dernier concept fut élaboré en concertation entre des élus municipaux, des administrateurs municipaux, des représentants d'institutions, des représentants d'organismes et des citoyens. La population aura été invitée à participer à la séance de consultation publique.

Trois-Rivières se qualifie comme étant la première parmi les grandes villes du Québec à rédiger une Politique de développement social dont le dépôt légal fut effectué en 2005. La conception de cette politique est le résultat d'une concertation entre la Ville et la société civile trifluvienne. Les représentants des organismes du milieu et la population ont pu émettre leur opinion par le biais d'un mémoire, en assistant à la consultation publique citoyenne ou au forum destiné aux organismes. Un comité de développement social fut mis en place une fois la politique élaborée, en vue d'assurer un suivi du plan d'action. Au début de l'année 2006, la Ville dépose son Plan d'action municipale pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, réalisé en concertation avec des administrateurs municipaux, des représentants d'organismes et d'institutions concernés par la question et en consultation auprès de la population.

En 2006 et 2007, la Ville travaille de concert avec les organismes et les institutions du milieu afin d'élaborer une Politique de l'activité physique, du sport et du plein air. Aussi, en février 2006, Trois-Rivières adopte une Politique sur l'art public devant mener à la création d'un comité Ad Hoc composé de six personnes; à savoir : un artiste, un représentant du milieu universitaire, un élu et trois administrateurs municipaux. Toutes ces politiques adoptées par la Ville de Trois-Rivières furent élaborées en concertation et en consultation avec les acteurs du milieu. Les équipes qui ont conçu ces politiques étaient généralement composées d'un comité de coordination et d'un comité « de travail ».

Les processus de concertation déployés dans l'élaboration de la politique familiale et de la politique de développement social sont ceux qui nous intéressent plus particulièrement dans le cadre de cette recherche doctorale. Peu de municipalités ou de MRC ont adopté une politique de développement social jusqu'à ce jour. Tel que mentionné, Trois-Rivières fut la première à élaborer et à déposer un document d'orientation en la matière. La culture de concertation préexistante au sein des acteurs sociaux et communautaires de la municipalité et la pression exercée par ces derniers sur les autorités municipales ont mené à l'élaboration d'une politique de développement social. Deux politiques familiales furent élaborées à la Ville de Trois-Rivières avant (en 1993) et après la fusion (en 2003). Les acteurs municipaux (élus et administrateurs) témoignent d'une certaine expérience en ce qui concerne le service aux familles.

Trois éléments de réalisation dans la Ville de Trois-Rivières stimulent notre intérêt à poursuivre notre étude à cet égard. Tout d'abord, la nouveauté du développement social en tant que politique municipale. Puis, la dynamique des acteurs mobilisés sur la question, associée aux préoccupations familiales présentes au cœur de l'agenda municipal depuis de nombreuses années. Enfin, les acteurs centrés sur les familles plus diversifiés et qui nous semblent moins influents. De plus, ces deux politiques étaient en processus d'élaboration au moment de notre collecte des données.

1.4.2 La famille et le développement social au cœur des politiques publiques

La section précédente décrivant brièvement les politiques municipales élaborées par les grandes villes du Québec au cours des dernières années dans le champ de la vie sociale et communautaire montre que ces politiques portent, entre autres, sur l'intégration des immigrants ou des personnes handicapées, sur la culture, sur le loisir et le sport, sur la famille et sur le développement social. Tel que mentionné, les politiques municipales en lien avec ces deux derniers sujets attirent spécifiquement notre attention dans le cadre de cette thèse. Qu'entendons-nous par politique familiale et par politique de développement social? Comment ont évolué les préoccupations face à la famille et au développement social conduisant ces notions à l'agenda des politiques publiques, notamment au palier municipal? Les prochains paragraphes viennent éclairer ces questions.

1.4.2.1 La politique familiale : évolution vers une responsabilité municipale

Au Québec, l'histoire révèle que les premières interventions publiques en faveur de l'ensemble des familles sont admises au début du XX^e siècle. À ce moment, les tâches d'assistance reviennent à l'Église (communautés religieuses). Le gouvernement fédéral amorce son intervention publique à l'égard des familles en 1918 et le gouvernement provincial en 1921 (Conseil de la famille et de l'enfance, 2007). Il faut attendre le début des années 1960 et l'apparition de la Révolution tranquille pour détecter les premières interventions provinciales de portée générale¹⁵. L'État investit, à ce moment, dans les questions familiales. Le ministère de la Famille et du Bien-être et le Conseil supérieur de la famille (dont les appellations ont varié maintes fois depuis), ont été fondés respectivement en 1961 et 1964. Dès 1968, les mouvements sociaux et les associations sont invités à élaborer un mémoire sur les priorités et le contenu de la future politique familiale provinciale.

¹⁵ Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. <http://www.mfacf.qc.ca/thematiques/famille/politique-familiale/historique.asp>, consulté le 23 janvier 2006.

La décision d'élaboration d'une véritable politique fut prise entre 1981 et 1986 (Conseil de la famille et de l'enfance, 2007).

En 1986, deux rapports expliquant la planification, le déroulement et les résultats de la consultation publique menée par le gouvernement du Québec sur la politique familiale sont rédigés (Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises, parties 1 et 2). Les prochaines lignes, tirées de ces documents, viennent expliquer l'origine des politiques familiales municipales telles que nous les connaissons aujourd'hui.

Pendant plusieurs années, les organismes familiaux ont réclamé l'adoption d'une politique familiale. Ces groupes se sont mobilisés (mémoires, rencontres, rédaction d'un schéma de politique familiale et forums régionaux) et ont fait pression sur le gouvernement (Comité de la consultation sur la politique familiale, 1986a). En 1986, le premier ministre de l'époque, René Lévesque, annonce son intention de procéder à une consultation des citoyens et des organismes touchés par la question famille afin de recueillir des informations utiles à l'élaboration d'une politique familiale. Sur les bases du Livre Vert « Pour les familles québécoises », un comité ministériel composé de représentants du gouvernement est mis sur pied afin de planifier la consultation publique. Treize forums régionaux, impliquant les acteurs des milieux à leur organisation, ont lieu tout au long de l'hiver et du printemps 1985. Au total, 2070 personnes sur une base individuelle ou rattachée à un organisme participent aux forums. Par la suite, dix audiences sont organisées à Montréal et à Québec afin d'entendre le point de vue des organismes nationaux sur la question. Ces audiences auront réuni 73 organismes.

De ces rencontres et des mémoires préalablement rédigés par les organismes, sont ressorties pas moins de 1200 recommandations. Entre autres, les participants se questionnent : « Quelles structures seraient les plus efficaces pour mettre en application la politique familiale et donner aux groupes qui représentent les familles les moyens d'action et de représentation dont ils ont besoin? » (Comité de la consultation sur la politique familiale, 1986b, p. 3). On recommande à cet effet que les municipalités, à titre volontaire, procèdent à la création d'une instance de

concertation nommée « commission municipale d'orientation familiale ». Cette instance devait réunir des élus municipaux, des administrateurs municipaux représentant notamment les loisirs, l'urbanisme – l'habitation et la sécurité publique, des citoyens (pères et mères), des représentants du milieu scolaire et des jeunes (p. 141-142). Cette commission détient les mandats suivants : l'écoute des familles, des groupes et des organismes oeuvrant pour les familles dans la municipalité, la promotion et la protection des besoins, intérêts et responsabilités des familles. En outre, elle doit servir de relais d'information aux instances administratives concernées par les travaux entrepris par la commission. La création de cette commission étant volontaire, il appartenait aux familles, groupes et organismes du milieu de sensibiliser leur Ville à la mise sur pied d'une telle structure.

De cette consultation, jaillira l'idée d'une politique familiale pilotée par le gouvernement local, niveau idéal pour orchestrer cette politique laquelle d'ailleurs, exerçait déjà plusieurs actions en faveur des familles. Cette façon de faire allait permettre d'adopter des politiques aux couleurs locales et régionales, les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) constituant des territoires plus près des familles. Les municipalités locales et régionales ont dès lors été invitées à nommer, au sein de leur conseil, une personne élue responsable des questions familiales¹⁶. Cet élu a pour rôle l'accompagnement du comité d'élaboration de la politique, l'animation et la supervision de la démarche et le maintien de la volonté politique chez les autres membres du conseil municipal (Lizée, 2004). Cette consultation mena à la création, en 1989, du Carrefour action municipale et famille (CAMF) ayant pour mission la formation, la promotion, le soutien (spécialement financier et technique) et l'accompagnement des municipalités désirant élaborer leur propre politique familiale. Nous reviendrons sur cette organisation dans les prochains paragraphes.

¹⁶ Tiré du site Internet du Carrefour action municipale et famille. http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/pfm_historique.html, consulté le 3 février 2006.

Suite à cette consultation, le gouvernement adopte pour une première fois un énoncé de la politique familiale en 1987. Un secrétariat de la famille est créé afin de coordonner le développement d'une politique provinciale. De 1987 à 1996, des efforts sont effectués afin d'élaborer cette politique en concertation avec l'ensemble des acteurs socioéconomiques de la province. De 1997 à 2003, les services à la famille deviennent prioritaires pour le gouvernement et en 1997 le premier ministère dédié entièrement à la famille est créé. Les groupes de défense de la famille ont joué un rôle majeur dans l'évolution de la politique. « À chaque moment clé, ces groupes s'affirment et mènent des actions significatives auprès des instances politiques » (Conseil de la famille et de l'enfance, 2007, p. 20). La politique familiale québécoise est donc tributaire des transformations sociales et de l'action des acteurs du milieu.

Au cours des trente dernières années, de nombreuses définitions de politique familiale furent proposées. Dans le rapport du comité de la consultation sur la politique familiale du gouvernement du Québec (1986), le terme « politique familiale » y est ainsi défini :

C'est la politique sociale qui a pour objet spécifique la famille, notamment à travers l'intérêt collectif supérieur à porter aux enfants et par le soutien collectif à fournir aux parents, premiers responsables des familles québécoises et de la prise en charge des enfants; elle doit être coordonnée au plus haut niveau de planification et de décision politiques, afin qu'il y ait concordance, cohérence et harmonisation entre toutes les politiques qui doivent intégrer la dimension familiale, le soutien aux parents et l'intérêt des enfants; à titre de maître d'œuvre de cette politique, le gouvernement du Québec se doit d'apporter une stimulation et une contribution exemplaires au soutien collectif recherché, de sorte que les autres responsables de ce soutien fournissent leur contribution, dont au premier chef, le gouvernement fédéral et les gouvernements municipaux, les agents économiques et les milieux de travail; tous les responsables de cette politique doivent y contribuer en concertation avec les représentants-es des familles et des parents. (p. 46)

Cette large définition aborde quatre aspects de la politique familiale : 1) sa nature sociale, 2) sa coordination, 3) le rôle du gouvernement provincial, qui se traduit notamment par un soutien collectif et 4) la concertation des acteurs touchés par la question famille. Quelques années plus tard, le Conseil de la famille, créé à la suite

des recommandations tirées de la consultation publique, définissait la politique familiale comme un cadre de référence :

[...] qui énonce les orientations privilégiées par une personne ou un groupe de personnes dans un domaine ou un secteur particulier; qui formule les principes à suivre pour établir les priorités d'actions et concevoir les programmes et les activités; qui précise les pouvoirs de décision, le partage des responsabilités et les grandes lignes d'organisation. (p. 21)

Plus loin des orientations, des principes et de l'organisation, Barbier (1995) concrétise cette définition. Il entend par politique familiale « des ensembles stables d'actions, ayant un contenu orienté vers des finalités affichées par les pouvoirs publics dans le secteur d'intervention que constitue la famille, comme « problème traité » » (p. 94). Dans cette définition, l'auteur met à la fois l'accent sur les actions que sous-entend une telle politique et sur le pouvoir que détient l'autorité publique dans la détermination de ses orientations.

Plus récemment, le ministère actuel de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (2006) définissait succinctement la politique familiale comme étant : « l'ensemble des mesures en faveur des familles, destinées à avoir un impact sur leurs ressources et éventuellement sur leur structure ». Cette définition insiste sur les effets concrets de la politique sur la vie des familles.

Le Carrefour action municipale et famille (2006) présente une définition de la politique familiale appliquée concrètement au palier municipal et régional (MRC). Une politique familiale municipale est un cadre de référence qui : 1) reconnaît la volonté politique (résolution du conseil, nomination du responsable des questions familiales, création du comité de la famille); 2) propose une définition de la famille; 3) présente la vision famille comme valeur collective; 4) identifie le portrait des familles de son milieu; 5) accorde une importance majeure au soutien à apporter aux parents dans l'exercice de leurs rôles et responsabilités¹⁷.

¹⁷ Tiré du site Internet du Carrefour Action municipale et famille. http://www.carrefourmunicipal.gc.ca/1/pfm_quest-ce.php, consulté le 3 février 2006.

Entre 1989 et 2002, soixante municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC) procèdent à l'élaboration d'une politique familiale. En 2002, le gouvernement du Québec lance son *Plan concerté pour les familles du Québec* venant préciser l'importance des municipalités pour le développement des familles. À ce plan, s'adjoint un programme de soutien qui vient en aide aux municipalités désirant se doter d'une politique familiale. Le but de cette initiative était d'adapter les milieux de vie aux besoins des familles¹⁸. Plusieurs politiques familiales ont vu le jour dans les municipalités au cours des cinq dernières années. En juin 2006, on estimait à environ 140 le nombre de projets d'élaboration ou de renouvellement de politiques familiales depuis 2002 (Carrefour action municipale et famille, 2006).

Selon le Carrefour action municipale et famille, une politique familiale représente pour les intervenants municipaux une reconnaissance de la place des familles dans le milieu, un outil de planification de l'action en faveur des familles, un instrument de promotion de la valeur de la famille dans le milieu, la présentation dans un même document de toute action ou de toute mesure spécifique en faveur des familles, un cadre de référence qui facilite la mise en oeuvre et le suivi d'un plan d'action ainsi qu'un guide permettant aux divers partenaires de suivre l'évolution des mesures du plan d'action.

Le contenu des politiques familiales est déterminé par les acteurs municipaux qui l'adaptent aux couleurs de leur milieu. Quelques éléments semblent néanmoins incontournables et figurent généralement dans les politiques familiales : une définition de la famille; le profil des familles de la municipalité (ou de la MRC); les principes d'intervention retenus; une problématique et un diagnostic par champ d'intervention de la municipalité en regard de la vie familiale et selon les composantes de la famille; des recommandations ou l'identification des partenaires du milieu et leur rôle respectif (Ministère des Affaires municipales, 1993, p. 13). Les services municipaux et para-municipaux les plus souvent invités à participer au

¹⁸ Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. <http://www.mfacf.qc.ca/thematiques/famille/politique-familiale/historique.asp>, consulté le 23 janvier 2006.

processus d'élaboration d'une politique en matière familiale sont les suivants : l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'environnement et la qualité de vie, l'habitation, les loisirs, la culture, les transports et la sécurité publique (Ministère des Affaires municipales, 1993, p. 17). Parmi les services municipaux, le loisir est généralement le premier associé aux intérêts de la famille (Fréchette, 2006).

L'importance pour une ville ou une MRC de concerter les acteurs du milieu touchés par la question famille lors de l'élaboration d'une politique familiale est fréquemment clamée dans les écrits sur le sujet. On précise qu'une concertation devrait s'établir avec les organismes et institutions du milieu. Dans son guide destiné aux responsables municipaux des questions familiales, la Fédération des unions de famille (1989) précisait que « [...] par son pouvoir réglementaire et sa connaissance du milieu qu'elle dessert, la municipalité peut soutenir efficacement la participation des autres institutions publiques présentes sur le territoire municipal, dont la mission est, en tout ou en partie, d'ordre familial » (p. 7).

Dans d'autres écrits, il est précisé que le processus d'élaboration devrait s'ouvrir à la consultation des citoyens, des organismes et des services municipaux qui ne sont pas invités à la concertation. Dans son aide-mémoire présentant les actions et étapes à franchir dans le cadre de l'élaboration d'une politique familiale, le Carrefour action municipale et famille différencie la consultation citoyenne de la consultation des organismes familles. Ces deux consultations possèdent des objectifs distincts. La consultation des citoyens sert à la validation du projet, tandis que la consultation des organismes et réseaux du milieu, au-delà de la validation, est une occasion privilégiée de susciter un partenariat avec les acteurs touchés par la question famille. Un débat à deux niveaux se dégage. On considère qu'un plus ample espace public devrait être consenti aux représentants d'organismes comparativement aux citoyens. L'espace laissé à la population semble néanmoins incontournable selon Fréchette (2006) qui précise que :

La politique familiale s'enracine dans une municipalité pourvu qu'elle soit une affaire collective, car elle est tributaire de la participation sociale. Même les élus municipaux les mieux intentionnés ne pourraient la rendre effective si la population n'est pas encouragée à s'y engager. Comme dans l'ensemble du développement social, la participation citoyenne est indispensable au passage à l'action. (p. 137)

À l'instar de plusieurs autres, cette même auteure ajoute que l'élaboration de politiques publiques est de l'ordre de l'intention. C'est dans le plan d'action, avec ses actions concrètes, que se trouvent les véritables enjeux et les retombées tangibles pour la population.

1.4.2.2 Politique de développement social : à l'ordre du jour des municipalités

Dans leur document « *Les conceptions du développement social : le point de vue des acteurs* », Lévesque, Jean et White (2002) dressent un historique de la notion de développement social. On y lit que les préoccupations relatives au développement social ne sont pas récentes au Québec et que déjà, à la fin des années 1960, la Commission Castonguay-Nepveu consacrait une majeure partie de son rapport à cette question. Vers les années 1970, plusieurs facteurs mèneront à de nouvelles préoccupations en matière de développement social :

La crise des finances publiques, la mondialisation et les restructurations économiques et sociopolitiques qu'elle a entraînées, l'émergence de nouveaux problèmes comme les limites des ressources non renouvelables et la persistance ou la réapparition d'anciens problèmes tels que la polarisation socioéconomique, la pauvreté, la mendicité et l'itinérance, ont montré l'inadaptation des modèles traditionnels de développement, que ce soit dans le Tiers ou le Premier monde. (Lévesque, Jean et White, 2002, p. 4)

Pendant les années 1980 et 1990, le néolibéralisme comme solution à la situation de crise, a engendré certaines réformes imposées par l'État-providence. Les politiques sociales en provenance de l'État ont diminué peu à peu. Le taux de chômage très élevé, la transformation de l'assurance-chômage en assurance-emploi et la réforme de l'aide sociale ont mené entre autres à l'appauvrissement et à la précarité d'un bon nombre de citoyens (Lévesque, Jean et White, 2002). Ces résultats ont amené de nouvelles préoccupations pour le développement social et un certain

enthousiasme pour la démocratie de participation invitant les citoyens et les organismes de la société civile à énoncer leurs besoins et attentes. Ces derniers se sont d'ailleurs davantage imposés à ce moment à titre d'acteurs de premier plan en matière de développement social.

Au début des années 1990 (en 1989, 1990 et 1992), trois rapports portant sur les notions de développement et de développement social ont été publiés par le Conseil des affaires sociales et quelques années plus tard, le Conseil de la santé et du bien-être (CSBE) initiait, avec différents partenaires, une vaste réflexion sur la notion de développement social menant à l'organisation du Forum sur le développement social (Lévesque, Jean et White, 2002).

Cette période de questionnement sur le développement social a débuté en 1995 avec la réalisation d'un colloque qui a permis de ressortir les thèmes prioritaires à partir desquels le Conseil de la santé et du bien-être a mené une réflexion en 1997 en vue de contribuer au développement des forums régionaux et locaux (Robert, 2006). Tenu en avril 1998, le Forum national réunissait 600 acteurs locaux, régionaux et nationaux des secteurs économique, syndical, communautaire, scolaire, public et parapublic. Il avait pour objectif premier de se doter d'une nouvelle vision du développement social qui soit commune et partagée par les différents acteurs, entre autres, concernant le rapprochement souhaité de l'économie et du social. Lors de ce forum, le dialogue entre les partenaires présents, la participation sociale et l'élaboration de moyens concrets et réalistes pour confronter les enjeux du développement social ont été favorisés. Des forums régionaux et locaux sur le sujet furent organisés dans plusieurs régions par le biais des Conseils régionaux de développement de l'époque et des régies de la santé et services sociaux en partenariat avec les conseils régionaux de développement. Selon le CSBE, en 1998, pas moins de 70 forums locaux ont eu lieu dans les MRC, villes et quartiers rejoignant ainsi près de 8000 personnes.

D'après Vaillancourt (2006), les forums sur le développement social n'ont pas apporté les résultats escomptés, mais ont néanmoins validé et souligné l'importance d'une vision renouvelée du développement social devant miser sur la participation

sociale, le rôle régulateur de l'État, le développement local, l'apport novateur des organismes communautaires et l'intersectorialité (p. 13).

Dans son rapport donnant suite au Forum sur le développement social, le Conseil de la santé et du bien-être (1998) définissait ce type de développement ainsi :

Le développement social fait référence à la mise en place et au renforcement, au sein des communautés, dans les régions et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et de pouvoir tirer sa juste part de l'enrichissement collectif et, d'autre part, à la collectivité de progresser, socialement, culturellement et économiquement, dans un contexte où le développement économique s'oriente vers un développement durable, soucieux de justice sociale. Dans cette optique, le développement social, tout comme le développement économique et le développement culturel, sont des dimensions interdépendantes et complémentaires d'un projet de société. (p. 4)

Cette définition demeure complexe. Nous sommes ici en accord avec Vaillancourt (2006) qui la qualifie de « longue, tortueuse et difficile à retenir » (p. 13). Nous retenons du moins que le développement social vise le renforcement à la fois des individus et de la collectivité. Nous comprenons également qu'il ne peut pleinement s'épanouir que si le développement économique se sensibilise aux questions sociales. Robert (2006) propose une définition plus succincte de la notion de développement social :

Le développement social correspond à un ensemble de processus qui appellent la contribution conjointe de l'État et de la société civile (lutter contre les inégalités sociales et économiques; adapter et harmoniser les politiques publiques; soutenir les communautés; favoriser la participation sociale) et qui visent l'amélioration des conditions de vie et des potentiels des personnes et des communautés. (p. 58)

Cette interprétation du développement social met en perspective ses principaux acteurs, soit l'État pour son soutien au développement social et les communautés pour leurs actions. Elle précise les objectifs au cœur de l'approche du développement social et définit le but ultime de cette forme de développement qui

privilégie l'amélioration des conditions de vie et « l'empowerment » individuel et collectif.

En 2002, Lévesque, Jean et White mènent une étude cherchant à connaître les conceptions des acteurs « de la base » sur le développement social. Parmi les conceptions du développement social soulevées par les répondants à cette étude, deux facteurs prévalent. Dans le premier cas, on précise que le développement social doit résulter en une « amélioration de diverses situations dans lesquelles les individus et les collectivités vivent ». Dans le second cas, on considère que le développement social correspond à « l'amélioration de la capacité des individus et des collectivités à résoudre leurs problèmes et à l'augmentation de l'implication des citoyens dans leur milieu », voyant ainsi le développement social à la fois comme un moyen et comme une fin (p. xv). Ces deux conceptions des acteurs du développement social viennent consolider les définitions présentées précédemment par les instances gouvernementales et les chercheurs.

Après analyse, nous percevons clairement que la définition du développement social dégage une perspective large et intégrée du développement (social, économique, culturel) et est du même coup régulièrement associée à une cause précise soit la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cette caractéristique de la notion de développement social rend sa compréhension ambiguë.

Bien que la notion de développement social ne soit pas récente, que le Québec se soit doté de nombreuses politiques sociales¹⁹ ces dernières années et que les

¹⁹ En référence à Esping-Andersen (1990, 1999), Vaillancourt propose la définition de politiques sociales suivante : « Les politiques sociales sont des interventions de l'État et des pouvoirs publics qui, éventuellement en alliance avec l'économie sociale ou le tiers secteur, contribuent au bien-être et à la citoyenneté des individus, des collectivités locales, voire des régions, et cela d'une manière qui fait reculer la « marchandisation » et la « familiarisation », sans pour autant tomber dans l'étatisation » (p. 25). Elles réunissent donc l'État, les pouvoirs publics et les organismes communautaires dans le but d'améliorer la qualité de vie des individus et des collectivités. Elles tentent du même coup de corriger les effets pervers du marché et d'éviter de remettre aux familles la gestion des problèmes sociaux.

municipalités mènent déjà des actions en développement social, l'élaboration de politiques municipales en la matière en est à ses premières foulées.

La réforme de l'organisation territoriale des municipalités en 2002 a contribué à une conscientisation face au développement social en augmentant la responsabilité des villes à cet égard. Les municipalités fusionnées doivent, depuis, répondre à certaines obligations et posséder des compétences et des pouvoirs en matière de développement communautaire, économique, social et culturel. Cette récente préoccupation pour le développement social à l'échelle municipale questionne l'importance des ressources qui y seront accordées et les raisons derrière ce mouvement de décentralisation : un désengagement de l'État du développement social ou, plus positivement, une reconnaissance par l'État de l'importance des organismes de la communauté en tant qu'acteurs de première ligne en matière de développement social (Tremblay, 2006).

Tremblay (2006) reconnaît que le palier local est à privilégier pour la mise en œuvre du développement social puisqu'il est à proximité et accessible aux citoyens qui peuvent ainsi se joindre au processus. À ce sujet, de Gaulejac (1987) propose une gestion concertée du développement social impliquant les utilisateurs au côté des partenaires institutionnels permettant d'aboutir à une meilleure synergie des moyens déployés et à une globalisation des actions entreprises (p. 87).

Les neuf grandes villes du Québec de 100 000 habitants et plus (Montréal, Québec, Longueuil, Laval, Gatineau, Saguenay, Sherbrooke, Lévis et Trois-Rivières) touchées par la réforme de l'organisation territoriale de 2002 doivent élaborer un plan relatif au développement communautaire, économique et social de leur territoire (Loi 170, article 75). Le rôle de ces villes en matière de développement social est en évolution et prendra de l'ampleur dans un avenir rapproché. Un lieu d'échange entre les grandes villes sur la question du développement social et communautaire s'est par ailleurs formé en 2003 (Réseau des grandes villes du Québec en développement social et communautaire). Adopter une politique de développement

social consiste pour ces villes à²⁰ : renforcer les liens entre les personnes et les ponts entre les groupes qui vivent sur leur territoire; assurer et soutenir la participation sociale de leurs citoyens, c'est-à-dire leur capacité d'agir et d'interagir en société; assurer une vie démocratique où chacun peut participer et jouer un rôle dans les processus de décision sur les questions qui affectent leur vie et celle de leur communauté; soutenir les membres qui agissent collectivement et solidairement pour le bénéfice de l'ensemble et de chacun; se préoccuper, avec ses partenaires, de justice sociale, de lutte à l'exclusion et à toutes les formes de pauvreté.

Cette mission de développement social appelle à une collaboration soutenue entre la ville, les partenaires du milieu et les citoyens par le biais de concertations et de consultations. La relation entre les municipalités et les organismes communautaires sur la question du développement social n'est toutefois pas évidente d'emblée.

À la lumière des informations présentées depuis les premières pages de la thèse sur la relation entre la concertation et la démocratie, sur la légitimité des acteurs, sur la gestion municipale, notamment sur l'évolution des pratiques de concertation et sur les politiques publiques sociales et communautaires élaborées dans les grandes villes du Québec, nous nous demandons : « De quelle façon la concertation pratiquée dans l'élaboration des politiques municipales familiale et de développement social à la Ville de Trois-Rivières contribue-t-elle à la démocratisation de la gestion municipale? ».

Le prochain chapitre de la thèse présente les principales notions et les principaux concepts au cœur de la recherche à partir de réflexions interdisciplinaires empruntées aux sciences politiques, à la sociologie, à la philosophie politique, à l'administration publique et aux études urbaines.

²⁰ Tiré d'une conférence intitulée « *Développement social et réseau municipal de loisir. Des complices naturels* » présentée par A. Thibault en janvier 2006 aux directeurs des villes centres du Québec.

Les notions et concepts examinés vont contribuer à l'élaboration du cadre interprétatif à partir duquel les informations recueillies sur les processus de concertation seront analysées et interprétées.

CHAPITRE II

LE CADRE CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE

Dans la poursuite de notre quête de sens, nous reconnaissons le besoin de clarifier le concept de la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Pour ce faire, quatre principaux ensembles notionnels sont examinés dans la présente recherche : les politiques publiques; la démocratie (représentative, participative et délibérative); l'espace public (définitions et critiques); et la concertation (notamment en tant qu'espace public de discussion). Ces notions, qui s'imbriquent l'une à l'autre et se complètent, sont approfondies dans cette section de la thèse.

Dans ce chapitre qui constitue le cadre conceptuel de notre recherche, nous cernons, en un premier temps, la notion de politique publique. Cette partie présente quelques définitions de la notion de politique publique, les déterminants à l'origine de la mise à l'agenda des politiques publiques, les étapes de leur processus de réalisation ainsi que les acteurs y participant. La section suivante définit la notion de gouvernance, élabore sur ses typologies et sur son lien avec la démocratie et situe ce mode de gestion dans le contexte québécois. Nous présentons ensuite les concepts de démocratie, de démocratie représentative, de démocratie participative et de démocratie délibérative développant également sur le lien entre ces dernières. À la fin de ce chapitre, nous revenons sur la notion de concertation, fixant notre réflexion sur ses typologies, ses principales caractéristiques, l'historique de son émergence et sur la notion d'espace public que crée la concertation à travers sa praxis. Enfin, nous présentons notre cadre interprétatif, notre question de recherche et notre hypothèse de recherche.

2.1 La concertation au centre de l'élaboration des politiques publiques

En introduction de cette section, nous définissons la notion de politique publique en mettant en perspective ses déterminants, les étapes de son processus ainsi que ses acteurs et leur rôle. Une définition du terme « gouvernance » précède la mise en perspective de son origine. Nous relevons des éléments de transformation au cœur de son émergence et, surtout, la reconfiguration des relations entre l'État et les groupes sociaux à partir de laquelle la concertation devient un outil de collaboration central, notamment, lors de l'élaboration de politiques publiques.

Dans l'élaboration de politiques publiques, l'utilisation de dispositifs de participation tels que la concertation compte parmi les moyens devant favoriser une participation des acteurs de la société civile et des citoyens à la gestion des affaires de l'État. Les prochains paragraphes apportent un éclairage sur ce que nous entendons par politique publique tout en établissant un lien entre cette notion et la participation.

2.1.1 Les politiques publiques : des processus ouverts à la participation

Au cœur de cette thèse, l'intérêt de l'étude pointe la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Cette question est analysée à partir de deux projets menés en concertation dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques municipales. Le processus de réalisation de ces politiques constitue le contexte dans lequel évolue notre objet d'étude et non l'objet en soi. Nous concentrons notre analyse, plus spécifiquement, sur les processus de concertation et sur leur qualité démocratique à travers l'élaboration de ces deux politiques municipales. Il importe, néanmoins, de tracer les grandes lignes de ce que l'on entend par politique publique et de préciser sa relation avec les notions de participation publique et de concertation.

La participation dans ses formes les plus diverses apparaît importante dans la formulation des politiques. Plusieurs auteurs se sont penchés sur cette question, dont Harrison, Munton et Collins (2004); Goodin et Drysek (2006); Fourniau (2001).

Harrison, Munton et Collins (2004) se sont intéressés aux expériences de participation qui furent mises en œuvre dans le cadre du programme Greater London Authority. Ils se sont demandés, plus particulièrement, dans quelle mesure ces expériences avaient contribué au passage d'une culture de consultation davantage associée à la démocratie représentative à une consultation plus délibérative. Ils concluent leur étude en soulignant la faible participation démocratique à ces expériences car, remarquent-ils, elles continuent de produire et de reproduire des relations de pouvoir entre les acteurs. Dans leur étude, les auteurs soulignent l'importance du leadership dans le déploiement de ce type de projet.

Sur une note plus positive, Goodin et Drysek (2004) ont étudié la place des citoyens dans le processus politique, spécifiquement, dans les « mini-publics » (Citizens juries, Consensus conference, Deliberative Polls). Ces mini-publics correspondent à de petits groupes de délibération, composés de citoyens représentatifs en termes de diversité sociale et de pluralité des points de vue. Ces auteurs remarquent que les mini-publics ont un impact majeur mais variable sur les politiques au niveau macro, notamment sur le contenu des politiques.

Fourniau (2001) attribue également une note positive au processus de participation dans le cadre de la Commission nationale du débat public en France. Il considère que cette expérience possède un potentiel de participation publique par son respect des quatre règles de discussion que sont la publicité, la pluralité, l'égalité des droits à la discussion et le principe du meilleur argument.

Peu importe la qualité démocratique de l'espace ouvert, ces diverses études sur les processus de participation mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration de programmes ou de politiques ne mettent pas en doute l'importance de la participation initiée par les autorités publiques. La valeur de la participation d'acteurs externes au pouvoir public à diverses étapes ciblées de l'élaboration des politiques, bien qu'inégale d'un cas à l'autre, est connue et reconnue.

Portant sur la notion de politique publique, cette séquence de notre travail présente tout d'abord sa définition ainsi que les différentes approches adoptées par les gouvernements dans l'élaboration de leurs politiques. Par la suite, sont exposés les

déterminants favorisant leur réalisation ainsi que les types de politique publique pouvant être de nature verticale ou horizontale. Ce sont les acteurs, la qualité des relations entre ces derniers ainsi que le pouvoir qui leur est octroyé lors de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre qui différencient ces deux types de politique publique. Cette partie se termine par une présentation des différents acteurs généralement appelés à collaborer à un processus d'élaboration d'une politique publique et à sa mise en action au niveau municipal. Une description du rôle de ces acteurs dans le processus d'élaboration complètera ce volet d'analyse.

2.1.1.1 Une définition de la notion de « politique publique »

Les politiques publiques, également connues sous le nom de politiques gouvernementales, guident les décisions et les mesures qui touchent les sociétés dans leur ensemble. Elles peuvent être élaborées par les gouvernements fédéral et provincial ou par les municipalités locales. Le concept d'une politique publique trouve plusieurs définitions. L'une des plus citées dans les recherches portant sur ce sujet est celle de Thomas Dye (1981) qui précise qu'une politique publique « is whatever governments choose to do or not to do » mettant l'accent non seulement sur ce que le gouvernement choisit de faire, mais également sur ce qu'il choisit de ne pas faire face à une situation problématique. Les critiques révèlent que cette définition a le mérite de bien identifier l'acteur décisionnel de l'élaboration des politiques publiques que sont les gouvernements, bien que certaines décisions soient, à l'occasion, influencées par les organisations et les groupes d'intérêts. Quelques critiques jaillissent toutefois à l'égard de cette acception qui ne tient pas compte de ce que les gouvernements font réellement (Anderson, 2000).

Une autre définition des politiques publiques, plus approfondie, est celle de Lemieux (1995) qui entend par cette notion :

[...] toute mesure adoptée par un système politique (un État, un gouvernement régional, une municipalité) ou un quasi-système politique (une université, un hôpital, une entreprise, etc.) pour réguler une situation que des acteurs ont réussi à présenter comme comportant des problèmes publics, ceux-ci pouvant être ramenés à des problèmes de distribution des ressources et des contraintes dans une collectivité ou d'une collectivité à l'autre. (p. 324)

Une politique publique inclut donc toutes les activités qu'un acteur du système politique, acteur central dans le processus, décide d'adopter suite à une situation problématique dénoncée par d'autres acteurs (citoyens, société civile, autres gouvernements) afin d'améliorer la situation. Dans cette définition, le rôle des « autres acteurs » se limite à la dénonciation des problèmes en vue de sa mise à l'agenda par le pouvoir public. Nous verrons plus loin que leur rôle peut s'étendre à d'autres étapes du processus d'élaboration des politiques publiques.

2.1.1.2 Les déterminants venant influencer la mise à l'agenda des politiques publiques

Plusieurs études sur les politiques publiques privilégient l'analyse des déterminants. Ces études voient alors les politiques comme des variables dépendantes. Quelques modèles d'analyse ont été élaborés par les chercheurs en état de réflexion sur l'analyse des politiques publiques. Nous nous intéressons ici, plus particulièrement, aux déterminants relevés dans l'ouvrage de Fowler et Siegel (2002) portant spécifiquement sur les politiques publiques locales. Ces déterminants sont clairement expliqués par les auteurs et couvrent les principaux éléments de l'environnement des politiques : la démographie, le politique, l'administration, le social et l'économie.

Plusieurs facteurs ont influencé la réalisation des politiques publiques par et pour les gouvernements locaux ces vingt dernières années. Les auteurs présentent ces facteurs qui tiennent compte des diverses variables de l'environnement interne aux politiques (le politique et l'administratif) et externe aux politiques (la collectivité). Arrêtons-nous sur chacun des six déterminants qui se dégagent dans cet écrit (p. 6-12).

Le contexte démographique : les variations démographiques peuvent affecter le développement des politiques. Certaines villes verraient leur population se modifier, nécessitant ainsi la mise à l'agenda de nouvelles politiques : une augmentation des personnes âgées, des jeunes, des familles, des personnes à faible revenu, des personnes aisées, des personnes provenant des minorités culturelles, etc..

La réorganisation municipale : les changements dans la structure du gouvernement local, notamment les fusions municipales de ces dernières années, viennent influencer les politiques publiques. Le profil renouvelé des villes fusionnées a nécessité l'élaboration de nouveaux outils de gestion politiques et administratifs.

L'impact des autres paliers de gouvernement : les villes ont longtemps été réceptrices des politiques élaborées par les paliers supérieurs, sans jouer un rôle dans leur réalisation. La place des villes dans l'édification de politiques est en évolution. Plusieurs villes élaborent maintenant leurs propres politiques publiques et procèdent à leur mise en œuvre. Ces politiques demeurent toutefois fortement influencées par les actions des gouvernements provincial et fédéral.

La nouvelle gestion publique : cette approche de gouverne commande une orientation vers la qualité des services aux citoyens et la satisfaction de ces derniers. Elle suggère que les gouvernements se concentrent sur l'élaboration de politiques et réfléchissent à de nouvelles façons d'offrir les services tels que le faire-avec (concertation, partenariat) et le faire-faire (contrat).

La mondialisation : les politiques des gouvernements locaux ne sont pas seulement influencées par les gouvernements provincial et fédéral; elles sont également affectées par ce qui se passe au niveau mondial. Cette ouverture des frontières amène certaines municipalités à adopter, entre autres, des politiques afin d'attirer et de retenir des entreprises sur leur territoire. Cette orientation soulève, du même coup, le défi pour ces villes d'assurer un équilibre entre les intérêts des citoyens et ceux des entreprises. Les technologies de la communication de plus en plus performantes constituent un autre défi pour les politiciens et les administrateurs qui doivent demeurer informés des développements d'ordre planétaire afin d'ajuster leurs politiques et leurs modes de gestion.

La participation publique : certaines municipalités adoptent une approche de participation publique dans l'élaboration de leurs politiques invitant des représentants de la société civile et des citoyens à y prendre part par l'intermédiaire de mécanismes tels que la consultation et la concertation. Les acteurs organisés et les citoyens peuvent également revendiquer cette participation. Le type de

participation adopté peut aussi être influencé par les acteurs de la base désirant prendre part au processus. Tel que le spécifient Fowler et Siegle (2002) : « As far as citizens are concerned, the policies local government adopts are the « face » of local government » (p. 1).

L'ensemble de ces déterminants influence non seulement la mise à l'agenda des politiques mais, également, les dispositifs de participation mis en place pour leur formulation et le choix des acteurs invités à y contribuer. Les dispositifs de participation mis en œuvre par les municipalités dans l'élaboration de leurs politiques et la qualité démocratique de ces dispositifs définissent leurs relations avec leurs citoyens et les organismes de la communauté.

À ces déterminants, s'ajoutent les valeurs ou les croyances des acteurs. Particulièrement dans une société démocratique, les valeurs constituent le fondement des politiques publiques et leur respect apparaît capital dans leur élaboration et leur conduite. Smith (2003) présente trois attributs incontournables aux valeurs de base prises en compte dans les politiques publiques locales : acceptabilité, viabilité, justesse.

Les valeurs doivent être acceptables du point de vue social, c'est-à-dire tenir compte des valeurs auxquelles sont attachés les citoyens et les acteurs de la société civile. Elles doivent également être viables du point de vue politique. Donc, avoir une portée et une profondeur suffisante et obtenir un appui général de la communauté de telle sorte que les élus municipaux se sentent à l'aise avec les décisions. Les politiques publiques doivent aussi s'avérer justes du point de vue de la forme. Donc, être conformes à tous les critères scientifiques ou techniques déjà établis pour guider ou appuyer les décisions.

La politique doit ainsi rejoindre les valeurs des citoyens et des groupes sociocommunautaires, les valeurs des acteurs politiques (membres du conseil municipal) et les valeurs des administrateurs (experts). La démocratisation du processus d'élaboration des politiques transparaît à travers ces valeurs.

2.1.1.3 Le processus d'élaboration des politiques publiques

Plusieurs modèles d'analyse des étapes d'un processus d'élaboration de politiques publiques ont été développés dans la littérature. Dans son ouvrage « Introduction à l'analyse des politiques », Landry (1980) en identifie quelques-uns; notamment, les modèles rationaliste, gradualiste, taxonomique, économique et marxiste. Parmi les modèles taxonomiques, modèles correspondant au processus suivi lors de la conception des politiques étudiées, nous retrouvons, entre autres, la typologie de Jones qui catégorise les politiques par les problèmes inhérents à leur processus de réalisation. Dans cette perspective, à la base de toute politique existe un problème. Au niveau local, les politiques publiques voient le jour, la majeure partie du temps, à la suite d'un problème public relevé par les instances provinciales, municipales ou par d'autres organisations locales dont les intérêts sont en lien avec la problématique en question (Lemieux, 1995). Le modèle de Jones se déploie en cinq étapes : l'émergence des politiques, leur formulation, leur adoption, leur application et leur évaluation. Anderson (2000) adopte ce type de processus qui se développe également en cinq étapes : la mise à l'agenda, la formulation, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation.

Tel que mentionné précédemment, ce processus de réalisation des politiques publiques s'apparente à celui adopté par la Ville de Trois-Rivières lors de l'élaboration des politiques familiale et de développement social. L'explication de ces étapes nous permet de saisir les questionnements et les enjeux pour chacune d'elle. Voici, plus en détails, les étapes du processus de réalisation d'une politique publique selon le modèle de Jones (Landry, 1980, p. 25-27) et celui de Anderson (2000).

À la phase d'émergence des politiques, les problèmes étudiés résultent de la mesure ou de la perception d'un écart entre une situation observée et une situation désirée. Cette perception ou mesure de certains écarts incitent des individus ou des groupes à solliciter l'intervention du gouvernement afin d'atténuer ou de faire disparaître le problème. Anderson distingue, à titre de première étape de réalisation des politiques, l'identification du problème et sa mise à l'agenda. Cet auteur juge, qu'à cette étape, nous devons nous questionner entre autres sur : Qu'est-ce qui

détermine la mise à l'agenda d'une politique? Qu'est-ce qu'un problème public? Quelles sont les conditions pour qu'un problème soit considéré public?

La phase de la formulation des politiques –phase qui nous intéresse spécifiquement– apparaît lorsque le gouvernement (la municipalité dans le cas étudié) décide de placer le problème à son agenda. De cette phase peut résulter un plan d'action, une loi ou un règlement visant à résoudre le problème. La municipalité peut aussi décider de ne pas intervenir sur la problématique. À cette étape, Anderson croit que nous devons nous interroger, notamment, sur les acteurs qui devraient y participer et sur les solutions pour résoudre et améliorer les problèmes publics. À cette phase de formulation, peuvent se joindre aux acteurs politiques les groupes organisés et les citoyens par le biais de dispositifs de participation mis en œuvre à cet effet.

La phase portant sur l'adoption des politiques se concentre sur la prise de décision concernant l'acceptation, la modification ou le rejet de la politique par l'instance décisionnelle qui est, dans les cas étudiés, le conseil municipal de la Ville de Trois-Rivières. Les questions à poser sont les suivantes : Qui adopte les politiques? Qu'est-ce qui justifie la décision d'adopter ou non la politique? Quelles conditions une politique doit-elle rencontrer pour être adoptée? En général, cette étape est réservée au pouvoir public qui correspond à la municipalité dans le cadre de cette recherche.

La quatrième phase se réfère à l'application des politiques. Elle concerne la mise en œuvre du plan d'action, de la loi ou du règlement adopté par le gouvernement. Au niveau municipal, l'application des plans d'action s'adresse plus particulièrement aux services municipaux qui doivent planifier leurs actions en fonction de l'orientation des politiques. Le contenu de cette phase divulgue une liste de gestes à poser afin de mettre en œuvre la politique et présente un relevé succinct de personnes à impliquer à cette étape.

La dernière phase de ce processus portant sur l'évaluation de la politique consiste à mesurer l'écart entre les effets désirés lors de l'émergence, de la formulation et de l'adoption des politiques et les effets observés suite à leur application. L'évaluation

peut mener à une phase antérieure du processus de réalisation afin d'en valider le contenu. La municipalité peut alors décider de poursuivre une politique avec les orientations adoptées au départ, de procéder à certaines modifications de la politique ou, tout simplement, de l'abandonner.

Dans son ouvrage « L'étude des politiques publiques; les acteurs et leur pouvoir », Lemieux (1995) concentra sa réflexion sur les politiques publiques. Ses points de référence : trois études de cas choisies dans différents secteurs à l'intérieur des sociétés canadiennes, états-uniennes et françaises. Ce chercheur se distingue de Jones et de Anderson en proposant trois processus récurrents contribuant à la régulation des affaires publiques : l'émergence des politiques publiques, leur formulation et leur mise en œuvre. Ainsi définit-il ces processus (p. 21) : 1) le processus d'émergence se réfère à la prise en charge de problèmes publics par le système politique en vue de les soumettre à des normes qui présideront à leur régulation; 2) le processus de formulation se déroule à l'intérieur du système politique et consiste à formuler des mesures qui pourront être appliquées aux problèmes publics à réguler dans l'environnement interne ou externe; 3) le processus de mise en œuvre (ou actes formalisés) consiste en l'application des mesures aux situations problématiques de façon à ce qu'elles se conforment aux normes qui ont plus ou moins inspiré les mesures.

En référence à Kingdon, Lemieux précise que, pour qu'il y ait mise à l'agenda d'une politique publique, trois courants doivent être réunis. Un premier courant : le courant des problèmes (que révèlent des statistiques, des situations de conflits ou des désastres). Un second courant : le courant des solutions (les conditions doivent être plausibles au plan technique, acceptables par d'autres spécialistes, approuvées par le public ou par les responsables) et en mesure de surmonter les contraintes budgétaires. Troisième courant : le courant des priorités (tendances nationales, climat politique, changements dans l'opinion publique, vastes mouvements sociaux, actions de groupes d'intérêts puissants, changement de personnel politique par élection ou nomination, juridiction).

Ces trois courants traversent l'ensemble des processus (émergence, formulation et mise en œuvre). Néanmoins, ils se classifient plus particulièrement à l'intérieur de deux processus : les courants des problèmes et des priorités se retrouvent dans le processus d'émergence; les courants des priorités et des solutions dans le processus de formulation; les courants des solutions et des problèmes dans le processus de mise en œuvre (p. 43). Les acteurs qui participent à l'élaboration des politiques disposent d'un espace spécifique à chacune des étapes; mais, cet espace se veut plus ou moins élargi selon le statut des acteurs.

2.1.1.4 Les acteurs des politiques publiques et leur relation

Notons, tout d'abord, qu'une politique publique peut être de deux types : vertical ou horizontal. Le type de politique préconisé vient déterminer l'approche de participation adoptée et les acteurs qui sont appelés à s'y joindre. Une politique verticale se réfère à la méthode traditionnelle, c'est-à-dire qu'elle :

[...] est élaborée au sein d'une structure organisationnelle unique et généralement prend d'abord la forme d'une politique obligatoire globale, parfois appelée « politique interne » ou « politique-cadre ». Ces décisions sont prises au siège social et guident les décisions subséquentes prises à l'échelle de l'organisation. (Smith, 2003, p. 13)

Les politiques horizontales sont élaborées par certaines parties d'une organisation ou par plusieurs organisations qui occupent des positions hiérarchiques semblables (Smith, 2003). Elles peuvent être réalisées de façon sectorielle, multisectorielle ou intégrée. La conception d'une politique publique intégrée réunit des acteurs ayant des objectifs et des intérêts communs face à l'objet de la politique. Smith dira que certaines conditions sont nécessaires à l'élaboration d'une politique publique horizontale. Dans un premier temps, le comité d'élaboration doit réunir des personnes compétentes et ayant une bonne connaissance de l'objet de la politique. Ensuite, l'élaboration doit se faire en concertation et s'étendre au-delà du comité par l'intermédiaire des réseaux internes et externes qu'entretiennent les participants. L'auteur ajoute à ces deux facteurs l'importance de la présence d'un leadership au sein du comité caractérisé par la coopération, la collégialité et la collaboration.

La seconde partie de l'ouvrage de Smith met l'accent sur les acteurs des politiques publiques horizontales et sur les modalités de participation intégrant lesdits acteurs. Smith adopte alors l'appellation de « collectivité d'élaboration des politiques » lorsqu'il étiquette le cercle formé par les diverses personnes et les organisations participant à l'élaboration des politiques publiques. La formation de cette cellule peut comprendre : des élus municipaux, des administrateurs municipaux, des groupes organisés, des institutions et des citoyens. Les participants invités à l'élaboration des politiques publiques sont, en général, d'une part, des personnes touchées par la question au cœur des politiques et en mesure de les influencer et, d'autre part, des individus responsables de leur adoption et de leur mise en oeuvre.

Pour les besoins de notre réflexion, reportons-nous à l'ouvrage de Lemieux (1995) précédemment cité. L'auteur s'intéresse aux acteurs des politiques publiques, à leur rôle et à leurs ressources dans les processus de réalisation.

Par un exercice d'énumération et de définition des tâches afférentes aux politiques publiques, il distingue des acteurs internes et des acteurs externes à la réalisation des politiques. Les acteurs internes occupent un poste à l'intérieur du système politique, tandis que les acteurs externes appartiennent à l'environnement sociétal.

Parmi les acteurs internes, nous retrouvons les « responsables » manifestement relatifs au gouvernement. Dans le cas des politiques publiques municipales, il s'agit des membres du conseil municipal et de leurs partisans, s'il y a lieu. Dans cet environnement évoluent également les « agents » de l'organisation administrative centrale et des organismes autonomes. Dans le cadre de l'élaboration de politiques municipales, il s'agit des administrateurs des services publics municipaux ou par-municipaux. Ces acteurs internes occupent des postes d'autorité et possèdent des ressources statutaires que les autres acteurs (externes) ne détiennent pas.

Parmi les acteurs gravitant dans l'environnement externe des politiques publiques, se classent les « intéressés » provenant des groupes suivants : patronats, syndicats, groupes d'intérêt général, groupes d'autorités officielles de gouvernements inférieurs, groupes régionaux et groupes communautaires.

S'ajoutent à ce type d'acteurs externes, des « spécialistes » : universitaires, chercheurs, consultants. Nous pouvons y inclure également les médias (journalistes et gestionnaires). L'autre catégorie d'acteurs de l'environnement externe se réfère aux « particuliers » : les électeurs (citoyens), l'opinion publique, les partis politiques et les candidats aux élections.

Ces acteurs sont intégrés à divers degrés dans les trois processus de réalisation de politiques publiques étudiés par Lemieux (1995) soit l'émergence, la formulation et la mise en oeuvre. Le processus d'émergence intègre les particuliers (citoyens) et les agents (administrateurs); mais, ces acteurs y occupent la position la moins décisive. Ce sont les intéressés (organismes et institutions) par leurs pressions et surtout les responsables (élus) par leur pouvoir décisionnel qui disposent d'une position décisive dans l'émergence des politiques publiques.

Dans le processus de formulation, les particuliers (citoyens) en sont généralement absents. Pour leur part, les intéressés (organismes et institutions) ne sont pas présents dans tous les cas; mais, certains peuvent bénéficier de contacts leur permettant de participer à ce processus. Tel que le précise Lemieux, ces deux types d'acteurs sont externes au système politique. Par conséquent, rien d'étonnant devant le fait qu'ils ne participent pas en tout temps à la formulation des politiques conçues à l'interne.

Les agents (administrateurs) et les responsables (élus) bénéficient d'une participation plus constante dans la formulation des politiques. Néanmoins, les agents et les intéressés possèdent des ressources informationnelles souvent spécialisées —absentes chez les autres acteurs— qu'ils peuvent utiliser dans la formulation des politiques. Les « intéressés » et les « particuliers » sont de plus en plus intégrés à l'une ou l'autre des phases de la formulation des politiques. Les municipalités adoptent ainsi une approche « top down » horizontale et intégrée.

Dans le processus de mise en oeuvre, les particuliers (citoyens) sont toujours présents; mais, ils ont généralement peu de pouvoir s'ils ne sont pas intégrés à des groupes organisés. Ces groupes négocient la mise en oeuvre avec les agents (administrateurs) et les responsables (élus). De l'émergence des politiques à leur

mise en oeuvre, les agents occupent une place de plus en plus importante. Effectivement, dans le cas des politiques publiques municipales, la mise en œuvre appartient en majeure partie aux administrateurs des services publics et parapublics. Du côté des responsables, ils participent davantage à l'émergence et à la formulation des politiques, car leur mise à l'agenda et leur adoption dépendent de leur approbation.

Le processus de réalisation d'une politique publique peut donc s'élargir à la participation d'autres acteurs. Par contre, le mot de la fin revient aux gouvernements qui en sont les protagonistes, lesquels disposent du pouvoir décisionnel final. C'est, toutefois, à ces derniers qu'appartient le choix de s'adjoindre ou non citoyens et groupes organisés du milieu et de cibler lesquels participeront à l'une ou l'autre des étapes d'élaboration de leurs politiques.

2.1.2 La gouvernance et sa référence à la participation publique

La notion de gouvernance est fréquemment utilisée dans les discours politiques et sociaux pour caractériser la nature des relations actuelles entre l'État et les acteurs publics et privés. À nos yeux, cette notion représente ce grand chapeau qui qualifie la gestion publique d'aujourd'hui ouvrant ses portes à une pluralité d'acteurs. Très peu d'études sur la gouvernance traitent en profondeur sa relation avec la démocratie (Lafaye, 2001). Plusieurs l'abordent, néanmoins, en tant que processus interactif ouvrant aux acteurs publics et privés un espace de participation dans l'élaboration des politiques publiques. Cet espace prend la forme de partenariats, de réseaux ou de concertations. La percevant comme élément incontournable de notre exploration, nous inspectons cette notion afin d'en tirer les grandes lignes.

Tous les auteurs référés s'accordent sur le fait que la notion de gouvernance possède un cadre sémantique nébuleux²¹. Elle fait l'objet d'une analyse

²¹ Jouve (2003) précise que l'imprécision de cette notion vient entre autres de son exportation de la sphère économique, puisque la gouvernance a d'abord été utilisée par des économistes (dans les théories sur le post-fordisme, l'économie institutionnelle et la globalisation), à la sphère politique qui l'utilise souvent pour désigner des formes

interdisciplinaire intéressant à la fois les économistes, les politologues, les géographes, les sociologues et les urbanistes. Aussi, elle semble abondamment utilisée, notamment par les élus et les directeurs des administrations locales, de façon idéologique, comme si elle constituait un remède aux maux du système politique (Jouve, 2003). La gouvernance est considérée par certains auteurs en tant qu'alternative au gouvernement et par d'autres, comme son complément; mais elle soulève dans tous les cas une remise en question des façons de gérer les affaires publiques. La gouvernance constitue ainsi une nouvelle manière de gouverner la société et d'organiser les pouvoirs. Elle se vit à l'intérieur « d'un » secteur, entre autres le secteur municipal, qui renvoie à des rapports verticaux entre les gouvernements municipal, provincial et fédéral, et « dans » un secteur qui renvoie à des rapports horizontaux avec les acteurs de la société civile (Belley, 2003). Ces deux types de gouvernance se côtoient.

La notion de gouvernance repose sur trois postulats théoriques : l'existence d'une crise de gouvernabilité, l'épuisement des formes traditionnelles d'action publique et une tendance politique qui converge dans tous les pays « développés » faisant apparaître une nouvelle forme de gouvernance mieux adaptée au contexte actuel (Merrien, 1998, p. 61). Plusieurs études se penchent sur le premier postulat, c'est-à-dire que la gouvernance vient en réponse à la crise de gouvernabilité. Selon Jouve (2003), il s'agit possiblement du seul point commun réunissant l'ensemble des travaux sur la gouvernance.

Les études révèlent que cette « ingouvernabilité » est causée par plusieurs facteurs. Par exemple, les États n'ont plus les moyens de faire face aux demandes transmises par les acteurs de la société civile. Cette incapacité résulte de l'évolution du capitalisme et de la différenciation accentuée de la société. D'une part, les demandes sont de plus en plus spécifiques, nécessitant des modes de traitement particuliers. D'autre part, les réponses par le biais de programmes de politiques

publiques deviennent de plus en plus ciblées (tels les déplacements urbains, le logement social, les services collectifs urbains, l'urbanisme et, plus récemment, l'environnement et le développement économique) (Kooiman, 1993, cité dans Jouve, 2003, p. 48).

Pour contrer cette crise, l'État doit partager son pouvoir avec d'autres acteurs privés et sociaux. Il doit passer « d'un processus de gouvernement « du sommet vers le bas » à un processus « interactionniste » (Merrien, 1998, p. 62). Kazancigil (1998) précise ce point. Elle affirme que la gouvernance :

[...] exige, au-delà des institutions et des instruments de gouvernement, la participation de la société civile et la négociation entre groupes d'intérêts, réseaux et secteurs. La gouvernance favorise donc les interactions État-société, en offrant un mode de coordination entre les acteurs sociaux caractérisés par la multiplication et la fragmentation [...], pour rendre l'élaboration de l'action publique plus efficace. Elle met l'accent sur cette pluralité et ces incohérences et privilégie la coordination horizontale et verticale des politiques publiques par des méthodes qui sont plus « sensibles » à l'environnement sociétal que le mode traditionnel de gouvernement. Elle repose plus sur la concertation et la négociation que sur la hiérarchie et l'injonction [...]. (p. 75)

Le système politique cesse donc d'être centré sur l'État et s'ouvre à la participation d'autres acteurs. Le palier local devient le nouveau territoire de référence pour mettre en œuvre les solutions face à cette crise. Les métropoles, entre autres par leur importance au niveau politique et administratif et l'ampleur des problèmes à résoudre, constituent la scène d'une nouvelle configuration des relations entre les États et les pouvoirs locaux (Jouve, 2003). Elles sont devenues « des espaces à enjeux essentiels sur lesquels on teste de nouvelles formes d'action publique » (Jouve, 2003, p. 19). Par le biais de différents dispositifs participatifs, les acteurs privés et publics se voient associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques touchant les questions locales.

Stoker (1998) figure également parmi les auteurs ayant exploré la notion de gouvernance. Ce dernier la définit sous cinq propositions (p. 21-28) s'avérant utiles pour saisir la reconfiguration des relations entre l'État et les acteurs privés et sociaux.

La première proposition est en cohérence avec ce que les autres auteurs ont spécifié : « la gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ». La gouvernance invite dorénavant, en partenariat ou en concertation, les acteurs privés et sociaux à prendre part à la réalité des services publics et à la prise de décisions.

Dans la seconde proposition, Stoker prétend qu' « en situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ». En intégrant de nouveaux acteurs à la prise de décisions, la gouvernance provoque un déplacement des responsabilités, le retrait de l'État et sa volonté d'ouvrir un espace public accessible aux secteurs privés et associatifs, ainsi qu'aux citoyens. Ces éléments conduisent ainsi à l'effacement des frontières entre les secteurs privé et public.

La troisième proposition porte sur les modalités de participation que réunissent ces différents acteurs telles que les réseaux, le partenariat et la concertation qui reposent sur l'interdépendance des participants. Cette interdépendance réside sur la complémentarité des connaissances et des compétences, sur la mise en commun des ressources, sur la négociation de la participation à des entreprises communes et sur un résultat des échanges basé non seulement sur les ressources des participants, mais également sur des règles du jeu claires et le contexte au moment de la participation.

La quatrième proposition souligne que « la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes » qui acquièrent une capacité d'agir en mettant en commun leurs ressources, leurs savoir-faire et leurs objectifs dans le cadre d'une alliance durable que constitue le régime. Si les acteurs parviennent à développer et à maintenir ce réseau (dépendamment des objectifs poursuivis), ils en viennent à détenir un pouvoir décisionnel fort dans la communauté locale.

La cinquième proposition précise que « la gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État ». Face à ce constat, l'État est appelé, d'une part, à jouer un rôle différent (facilitateur, agent catalyseur, mandant, manager, accompagnateur, etc.) et, d'autre part, à fonctionner

à partir de nouvelles règles qui remettent en question son fonctionnement hiérarchique.

Duchastel et Canet (2004) ajoutent à cette définition approfondie de Stoker une analyse de la relation entre les modèles de gouverne politique que sont le gouvernement et la gouvernance et les approches de démocratie représentative et participative. En soulignant tout d'abord que « la construction théorique de l'organisation politique des sociétés modernes » ne résiste pas à « la réalité sociologique observable », ils postulent que les transformations des formes de la démocratie sont liées aux mutations de la territorialité, de la régulation politique et de la citoyenneté (p. 20). Ainsi, la mondialisation, par l'éclatement des frontières qu'elle engendre, redéfinit les principes de la territorialité à partir de trois mouvements : supranational par le haut, interrégional latéral et une fragmentation locale vers le bas (p. 25). Ce réaménagement affecte la question du partage de la souveraineté et les formes de gouverne politique. Au niveau local, on peut voir une multiplication des lieux et des formes de pratiques démocratiques. Les auteurs émettent l'hypothèse que, face à ces transformations, les modèles de gouvernement (par exemple, la décentralisation ou la formation d'unions politiques supranationales) et de gouvernance (par exemple, les organisations gouvernementales internationales ou les mécanismes de concertation locale ou régionale) se partagent la souveraineté.

Pour ces auteurs, c'est le fondement de la légitimité de l'agir politique qui distingue principalement les modèles de gouvernement et de gouvernance. Dans le modèle de gouvernement, la légitimité politique repose sur le critère de la représentation. Dans le modèle de la gouvernance, cette légitimité politique repose sur le critère de la participation. Une telle réflexion a mené les auteurs à l'élaboration d'une typologie des formes de démocratie en relation avec les types de régulation que sont le gouvernement et la gouvernance.

Réparties en deux camps, six formes s'en dégagent (p. 36-41). La démocratie représentative centralisée, la démocratie représentative décentralisée et la démocratie supranationale représentent le modèle de gouvernement. La démocratie

corporative, la démocratie de contestation et la démocratie radicale sont rattachées au modèle de la gouvernance. Voyons ce qu'en disent les auteurs.

Dans la démocratie représentative centralisée, le mode de désignation des représentants repose sur le principe de l'égalité formelle de tous les citoyens-électeurs; tel est le fondement du suffrage universel. Dans la démocratie représentative décentralisée, la souveraineté est partagée entre plusieurs entités territorialement définies et dotées de la personnalité juridique. La démocratie supranationale combine diverses instances de prise de décision réparties à de multiples niveaux. Elle se fonde sur le principe de subsidiarité. Dans cette forme, les différents « ordres de souveraineté » sont précisés de manière ad hoc et au cas par cas.

Dans le modèle de gouvernance, la démocratie corporative « suppose le dépassement des autorités légitimement constituées et structurées sur une base territoriale au profit de la reconnaissance de parties prenantes (stakeholders) non hiérarchisées, dont le seul critère motivant leur participation aux négociations collectives est leur intérêt manifeste et reconnu pour l'objet des négociations » (p. 39). La représentation citoyenne n'y a plus sa place et la gouvernance devient un mode de gestion techno-juridique associant des acteurs aux intérêts particuliers se regroupant en corps. Ici, les auteurs réfèrent aux sommets thématiques et aux formes institutionnalisées de participation tripartite. La démocratie de contestation se fonde sur le principe de résistance. Elle dénonce, dans un premier temps, l'interventionnisme de l'État dans les affaires privées du monde vécu et au sein des institutions et, dans un deuxième temps, son pouvoir imposé s'appuyant sur un ensemble de savoirs. Elle conteste alors les formes institutionnalisées de participation tripartite chères à la démocratie corporative. La démocratie radicale, pour sa part, rejette toute forme de détermination ou de contrainte institutionnelle. Elle est localisée spatialement et culturellement et s'incarne à l'intérieur d'actions spontanées.

Dans quel type, parmi ceux présentés, cadre le modèle néolibéral qui caractérise le modèle québécois d'aujourd'hui privilégiant le partenariat entre le public et le privé et

la consultation citoyenne? Il ne semble pas pris en compte dans cette typologie de Duchastel et Canet. On retrouve le modèle québécois à travers une hybridation de ces types de démocratie.

Le lien entre gouvernance et démocratie a été étudié par les auteurs référés jusqu'à maintenant; mais ce lien ne s'établit pas d'emblée dans tous les cas. C'est la conclusion à laquelle en arrivent Melo et Baiocchi (2006) qui ont examiné la relation entre la gouvernance et la démocratie délibérative. Selon ces auteurs, les deux approches détiennent plusieurs choses en commun et exhibent les mêmes phénomènes empiriques. Entre autres, face aux transformations en cours dans les sociétés, les chercheurs et praticiens de la délibération et de la gouvernance tentent d'imaginer un nouveau rôle et une nouvelle forme de gouvernement local. Introduire la participation, et plus spécifiquement la délibération au sein du gouvernement local, compte parmi les solutions. Ainsi l'expriment ces auteurs :

"Meanwhile, scholars of both deliberation and governance concur that the management of local resources is a crucial locus that not only impacts on quality of life and economic outputs, but serves as an important site for the development of democratic citizenship and practices." (p. 588)

Les auteurs demeurent prudents et précisent que les pratiques se disant délibératives ne mènent pas nécessairement à une réelle délibération et que dans la gouvernance qui est très politisée, qui est menée par des institutions et qui intègre surtout des acteurs « élite », la population est souvent mise à l'écart de la participation. La gouvernance en tant que mode de gestion et de régulation politique ne conduit pas d'emblée à la démocratie.

De quelle façon se définit la gouvernance au Québec? Les premières formes de gouvernance sur le territoire québécois se sont manifestées dès les années 1970, mais le débat sur cette notion et sur la transformation de l'État a vu le jour au milieu des années 1990 (Hamel et Jouve, 2006). En toute conscience du « statut épistémologique incertain » de la notion de gouvernance, Hamel et Jouve (2006) voient cette dernière comme étant :

[...] l'ensemble des pratiques collectives par lesquelles l'ordre politique est produit à partir de la négociation autour de l'élaboration et de la mise en œuvre de normes permettant de définir collectivement le bien commun, les modalités concrètes pour y parvenir et ce, sans avoir uniquement recours à la domination et à la coercition exercée par un acteur en particulier. (p. 40)

Dans cette définition, les auteurs mettent en perspective ce qu'ils considèrent être le point commun aux diverses approches sur la gouvernance : cette dernière est utilisée afin de déterminer de nouvelles pratiques collectives et de nouvelles formes d'action publique reposant sur des négociations entre acteurs économiques, sociaux et politiques (p. 33).

Côté, Lévesque et Morneau (2007) apportent, par le biais des résultats de leur étude, un autre élément de réponse à la définition de la gouvernance au Québec. Ces auteurs ont analysé à travers leur recherche menée auprès d'anciens ministres du Parti québécois et du Parti libéral du Québec, de hauts fonctionnaires et de leaders de la société civile (associations, syndicats et entreprises), l'évolution du modèle québécois de gouvernance. Ils distinguent dans leur étude trois idéaux types de la gouvernance : l'État minimal, l'État interventionniste et l'État subsidiaire.

Les auteurs mettent en relation ces idéaux types avec, entre autres, la dimension « participation citoyenne ». Ils précisent que la participation des citoyens diffère selon le type de relation existant entre l'État et les groupes d'intérêts du milieu. Ces idéaux sont définis ainsi : *l'État minimal* fait place à un modèle de participation pluraliste qui conçoit l'intérêt général comme étant le résultat de la confrontation et de la conciliation des intérêts privés, multiples et concurrents. *L'État interventionniste* valorise le modèle technocratique qui prône la souveraineté d'un État responsable d'un intérêt général supérieur aux intérêts privés. *L'État subsidiaire* se réfère au modèle de participation corporatiste. Dans ce modèle, l'État joue un rôle d'accompagnateur des initiatives citoyennes. Il cherche à allier libertés et intérêt général et mise sur la citoyenneté active et sur le partenariat.

En regard à la typologie de gouvernance relevée par Côté, Lévesque et Morneau, l'État québécois, qui auparavant était de type interventionniste, est davantage aujourd'hui de type subsidiaire, c'est-à-dire plus ouvert à la concertation et à la

participation. Malgré ces avancées en matière de participation publique, les acteurs rencontrés par les chercheurs ont précisé que le gouvernement devrait accorder un plus grand espace à la participation des citoyens dans la gestion des affaires publiques. En référence aux études notamment de Melo et Baiocchi (2006) et de Côté, Lévesque et Morneau (2007), les citoyens semblent trop souvent exclus du débat.

Tel que le soulignent ces derniers paragraphes sur la notion de gouvernance, la gestion des affaires publiques ne repose plus seulement sur le gouvernement. La société civile et les citoyens (à divers degrés) y ont désormais un espace, notamment dans l'élaboration de politiques publiques. Parmi les modalités de participation utilisées pour la mise en œuvre de cette relation de gouvernance entre l'État, dans le cas étudié la municipalité, et ces acteurs, nous retrouvons très certainement la concertation dont la qualité démocratique reste à explorer.

2.2 Les formes de démocratie en relation avec la concertation

Les prochains paragraphes définissent le concept de démocratie. Cette notion a été étudiée par de nombreux chercheurs, dont Tocqueville, ce visionnaire qui, déjà en 1832, apportait une contribution majeure à la compréhension de son évolution, de ses caractéristiques et de ses enjeux. Cette partie de la thèse définit également la démocratie représentative et la démocratie participative et élabore sur leur fragile relation. Un autre type de démocratie caractérisé cette fois par son approche discursive est également étudié dans cette section. Il s'agit de la démocratie « délibérative ». Cette forme de démocratie insiste sur la dimension procédurale de l'exercice, particulièrement sur la clarification des règles du jeu et sur le caractère raisonnable des échanges. En préconisant la formation de l'opinion publique et la qualité des interactions entre les différents acteurs participant au débat, la démocratie délibérative se veut un intermédiaire entre la démocratie représentative et la démocratie participative.

2.2.1 La démocratie et ses expressions multiples

Le terme « démocratie » prend ses racines des mots « demos » qui signifie « assemblée du peuple » et de « kratos » qui désigne « le pouvoir de trancher ». Étymologiquement, ces énoncés se traduisent par l'expression suivante : « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », formule célèbre prononcée par Abraham Lincoln dans les années 1860. On ne parlerait certainement pas de concertation ou de toute autre forme de participation à la vie publique dans une société qui ne serait pas démocratique. Le système politique que constitue la démocratie permet à tous les citoyens de posséder à l'égard du pouvoir un droit de participation (vote) et un droit de contestation (liberté d'opposition) (Mochtari, 2001).

Cette définition réfère à l'affirmation de la souveraineté des personnes promues au rang de citoyen et confère à chaque individu non seulement le droit, mais également la responsabilité de déterminer le type de société qu'il préfère ainsi que les grands objectifs que cette société doit poursuivre (Lamoureux, 1999). Pour Touraine (1994), « ces trois dimensions de la démocratie : respect des droits fondamentaux, citoyenneté et représentativité des dirigeants se complètent; c'est leur interdépendance qui constitue la démocratie » (p. 48). Dans ce raisonnement, la démocratie n'existe pas sans une représentativité des gouvernements qui doit être à l'image de la société civile, c'est-à-dire pluraliste et elle n'existe pas sans une citoyenneté vécue, c'est-à-dire des électeurs qui sont et se considèrent citoyens. Pour qu'il y ait citoyenneté, les électeurs doivent développer un sentiment d'appartenance à une société politique. Enfin, le pouvoir des gouvernants doit être limité par des élections à intervalle régulier et par le respect des lois qui définissent les limites dans lesquelles s'exerce le pouvoir (p. 49-50).

Plusieurs modèles de la démocratie ont été développés au cours des dernières années dont celui de Macpherson (1985), un des défenseurs du paradigme participationniste. Ce modèle nous renseigne sur l'évolution de la démocratie. Macpherson relate quatre modèles de démocratie ayant émergé au fil des années (p. 28-129). Le modèle de *démocratie de protection* reposait sur le principe que seul le système politique démocratique peut protéger les gouvernés de l'oppression des

gouvernants. Le modèle de *démocratie d'épanouissement* apportait à la pensée politique une nouvelle dimension morale en considérant la démocratie d'abord comme un moyen d'assurer la pleine mise en valeur des capacités de l'individu. Le modèle de *démocratie d'équilibre* résulte de l'échec de la démocratie d'épanouissement. Ce modèle représente une démocratie à la fois « pluraliste » et « élitiste ». Pluraliste, car elle se fonde sur le principe que la société est composée d'individus, attirés dans diverses directions par leurs nombreux intérêts et associés à différents groupes. Élitiste en ce sens qu'elle accorde le rôle principal à un groupe de dirigeants qui se désignent eux-mêmes. Les faiblesses de ce modèle ont fait place à un système dans lequel la participation a tenu un plus grand rôle.

Surgit alors le quatrième modèle proposé par l'auteur soit la *démocratie de participation*. Macpherson prétend que l'adoption de ce modèle ne peut se faire que sous certaines conditions. Par un changement dans la conscience des citoyens qui doivent cesser de se considérer et d'agir comme des consommateurs et devenir des citoyens plus actifs. Par une implication d'un sens collectif, c'est-à-dire entreprendre des rapports avec les autres acteurs de la collectivité. Par une réduction prononcée des inégalités sociales et économiques actuelles pour maintenir la cohésion de la société et favoriser la participation. Ce modèle de démocratie de participation que l'on connaît aujourd'hui sera davantage défini dans une prochaine section.

Dans les discours et la pratique, il apparaît difficile de dissocier l'idée de la démocratie des institutions politiques auxquelles elle renvoie et des pratiques qui s'y rattachent. Duchastel (2005) distingue trois sens donnés à la démocratie. Elle est d'abord une *idée*, c'est-à-dire un idéal à réaliser faisant partie des discours des acteurs sociaux. Elle est également une *institution* prenant la forme de régimes institutionnels visant à la mettre en œuvre. La démocratie peut aussi être vue comme une *pratique* se traduisant dans la participation et la représentation des citoyens dans la gestion des affaires publiques. Les différents angles d'analyse de la démocratie lui donnent un caractère polymorphe. En plus, à la démocratie s'ajoutent fréquemment différents qualificatifs selon le contexte dans lequel elle est utilisée.

Ainsi, la démocratie peut être qualifiée de : directe, indirecte, populaire, libérale, représentative, consultative, participative, délibérative, sociale, locale, plurielle, etc.. Cette utilisation fréquente d'un qualificatif accompagnant le concept de démocratie vient multiplier pratiquement à l'infini sa signification. Elle vient donc, par le fait même, complexifier sa définition.

Bien que ces deux types de démocratie tendent à s'exclure mutuellement, la démocratie représentative et la démocratie participative s'avèrent plutôt complémentaires tant sur le plan théorique qu'empirique. S'ajoute à ces deux types, la démocratie délibérative fondée sur la qualité de la procédure discursive.

2.2.2 La démocratie représentative sous ses formes élective et associative

La démocratie représentative constitue notre système de gouvernement actuel. Il s'agit d'un régime démocratique où les gouvernés choisissent librement les gouvernants qui les représentent. Ce type de démocratie peut se définir ainsi : « le citoyen consent à transférer une part de sa souveraineté à des personnes qui le représenteront en des lieux où se prennent les décisions qui concernent tous les membres d'une collectivité » (Lamoureux, 1999, p. 82).

Godbout (1991) allègue que dans la démocratie représentative, tous peuvent participer au choix de ceux ou celles qui vont décider à leur place et sous leur surveillance, qu'ils peuvent remplacer, et auxquels ils peuvent s'opposer (p.127). Ici, Godbout prône non seulement le droit à l'élection dans la démocratie représentative, mais également le droit à l'opposition. Dans sa définition de la démocratie représentative, Blanc (1995) met en perspective l'interdépendance qui anime la relation élus – administrateurs municipaux. Il affirme que l'on peut voir dans la démocratie représentative une transaction bipolaire entre deux principes de légitimité concurrents : le suffrage universel, c'est-à-dire l'élu; la connaissance, soit l'expert. Dans cette transaction, les élus et les administrateurs se contrôlent mutuellement. L'élu possède le pouvoir qui lui a été octroyé par suffrage universel. Mais l'expertise du fonctionnaire devient incontournable à la prise de décision. Cette délimitation des frontières entre l'administration et le politique s'avère floue. Les

administrateurs peuvent user de stratégies politiques et les élus peuvent s'ingérer dans la gestion des services.

On ne peut parler de démocratie représentative sans parler des partis politiques. La création de partis a permis l'entrée des masses dans la vie politique dominée jusque là par des notables et des princes (Touraine, 1994). « Partis et syndicats apparaissent depuis lors comme des éléments indispensables de la démocratie » (p. 156). La liberté d'association et de création de partis constitue donc un élément central de la démocratie. Dans une société complexe constituée de nombreux groupes d'intérêts, les partis deviennent incontournables pour assurer le lien entre la population et les organisations du milieu et le politique.

Les partis politiques peuvent s'avérer des instruments pour faire participer le public aux affaires urbaines. Ils peuvent cependant, a contrario, chercher à contrôler les organisations qui s'opposent à des projets ou à des politiques publiques. C'est notamment la thèse que défend Michels (1971) qui dénonce la tendance des partis politiques à sombrer dans l'oligarchie. Étant à la base des instruments de la volonté populaire, les partis politiques deviennent rapidement indépendants de la masse. L'organisation a ainsi pour effet de diviser tout parti en une minorité dirigeante et une minorité dirigée.

Au Canada et au Québec, les partis politiques sont davantage présents aux paliers provincial et fédéral. Les municipalités sont dirigées par un maire et un conseil municipal élus au suffrage universel. Dans les cas d'exception de Montréal et de la Capitale nationale au Québec où il y a des partis politiques au pouvoir et à l'opposition. Ces derniers ne s'identifient pas aux partis provinciaux ou fédéraux. Peuvent certainement exister des coalitions et jeux de pouvoir dans les municipalités canadiennes et québécoises, mais la politique municipale est avant tout « non partisane » (Collin et Léveillé, 2003).

La notion de pouvoir est effectivement au centre de la démocratie représentative. Dans les faits, plusieurs acteurs peuvent détenir ou du moins tenter de détenir une parcelle du pouvoir de gouverner. Dans un de ses ouvrages classiques en sciences politiques, Dahl (1961) se questionne notamment sur « Qui gouverne? » dans un

système politique pluraliste réunissant des individus disposant de compétences, d'un revenu, d'un statut social, d'un accès aux acteurs du pouvoir public et de tous autres avantages inégalement répartis.

À partir d'une étude du contexte de la Ville de New Haven aux États-Unis, Dahl répond ainsi à cette question : « [...] ni la masse, ni ses leaders, mais les deux ensemble; les leaders pourvoient aux désirs des masses, et, en retour, utilisent la force que leur procure la loyauté et l'obéissance des masses pour affaiblir et même annihiler toute opposition à leur loi » (p. 13). Les citoyens disposent d'une influence sur les décisions politiques, mais rares toutefois sont ceux qui l'utilisent. Tel que le souligne l'auteur, un large fossé existe entre l'influence réelle des citoyens et leur influence potentielle. Cette critique de Dahl est toujours d'actualité. Encore aujourd'hui, peu de citoyens se prévalent de leur droit de vote et encore de leur droit à l'opposition. Les citoyens disposent d'un faible savoir-faire politique, ils exercent peu d'influence directe et immédiate sur les décisions et ils utilisent très peu leurs ressources politiques.

Dans ces circonstances, ce sont les leaders qui détiennent le pouvoir réel. En conformité avec cette perspective pluraliste, Dahl parle de leaders au pluriel et non pas d'un seul leader, car le pouvoir est tenu par quelques élites spécialisées et rivales qui se livrent entre elles un combat sous le contrôle du peuple. Ces élites se distinguent principalement par leur statut social, leur fortune ou leurs compétences. Cette étude nous donne des balises pour identifier les leaders au cœur des projets menés en concertation, analyser leur niveau d'influence en cours de processus et considérer la place que prennent les citoyens au sein des débats.

Outre la démocratie représentative élective décrite dans le dernier paragraphe, se distingue également une démocratie représentative de type associatif. Ces deux formes de démocratie de représentation seraient sociologiquement très proches l'une de l'autre (Paoletti, 1999).

Dans la démocratie représentative associative, une portion du pouvoir des membres est transférée aux mains de leurs associations qui les représentent dans les lieux décisionnels. L'association est au cœur même de la société civile. Elle est cette

sphère par laquelle les citoyens entrent dans la sphère publique en s'associant à d'autres citoyens (Habermas et Seidman, 1989). La richesse des communautés se construit grâce à ces groupes organisés qui rendent le milieu dynamique et contribuent à augmenter les compétences civiques des citoyens.

C'est également ce que soulignait Tocqueville il y a plusieurs années : « Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne » (p. 166). Il affirmait également à cette époque que l'association permet le développement d'une pratique socialisée dans laquelle les citoyens acquièrent l'expérience des responsabilités et la conscience des interdépendances sociales qui sont la meilleure protection contre les abus de pouvoir (p. 46).

Les associations qui assument entièrement leur rôle permettent de revendiquer un processus démocratique et d'obtenir des résultats en servant de relais d'information entre les citoyens et l'administration municipale. Elles diffusent les informations en provenance des pouvoirs publics et font état des besoins des citoyens grâce à leurs connaissances approfondies du terrain. Ces connaissances et le dynamisme des associations en font des acteurs privilégiés de la participation publique, d'autant plus qu'en raison de leur représentation collective, elles accèdent plus fréquemment aux débats que le simple citoyen.

En référence aux derniers paragraphes qui élaborent sur la démocratie représentative, nous définissons cette dernière comme étant un transfert de pouvoir décisionnel à des personnes ou partis qui assurent une représentation de leurs électeurs (élective) ou de leurs membres (associative) qui, de leur côté, peuvent participer ou s'opposer aux décisions prises et revendiquer l'ouverture d'un espace de discussion. L'instauration d'un espace d'échange revendiqué par les citoyens et les groupes du milieu ou initiée par le pouvoir public nous amène à la notion de démocratie participative.

2.2.3 La démocratie participative, pour une plus grande participation citoyenne

Tout comme la démocratie représentative, la démocratie participative est une conception de gouvernement du peuple par le peuple par le biais de l'élection de représentants, mais au moyen d'un ensemble de mécanismes par lesquels la population est directement associée à la prise de décision (Tremblay et Fontan, 1994, p. 318). La démocratie participative se différencie de la démocratie représentative du fait qu'elle revendique une participation des citoyens et d'acteurs de la société civile dans le processus de prise de décisions.

Les analyses de la démocratie participative ont débuté dans les années 1970. Plusieurs auteurs ont étudié le phénomène des deux côtés de l'océan. Malgré ou en raison de multiples définitions de la démocratie participative que l'on peut retrouver dans la littérature, il apparaît complexe de bien circonscrire cette notion. Certains auteurs l'associent à la démocratie directe²², tandis que d'autres l'en dissocient. En outre, des auteurs établissent un lien étroit entre démocratie participative et participation citoyenne. Cette dernière est définie comme étant « un processus par lequel les membres de la société (ceux qui ne sont pas dans une position officielle ou administrative au sein du gouvernement) partagent le pouvoir avec les élus politiques dans la prise de décision et dans la mise en action des affaires qui concernent leur communauté » (Roberts, 2004, p. 320).

Dans cette définition mais aussi de façon générale, il apparaît difficile de préciser si la démocratie participative privilégie une participation citoyenne individuelle seulement ou si elle intègre une participation des représentants d'organismes du milieu. En outre, il est ardu de saisir quand les citoyens ou les représentants d'organismes doivent être intégrés à la participation, combien doivent participer, de quelle façon l'action participative doit se dérouler et ce qu'elle doit préconiser. Une

²² Selon Godbout (1994), l'approche participationniste tente d'appliquer la démocratie directe (qui correspond aux petites sociétés seulement) dans un contexte de grandes sociétés où sa pratique est impossible. La démocratie représentative constitue alors le système de gouvernement « le moins mauvais » dans un contexte de grandes sociétés.

participation à la discussion, à la décision ou à l'action? Voyons l'approche d'analyse de la démocratie participative adoptée par certains auteurs.

Blanc (1999) considère que, dans la démocratie participative, une place importante doit être accordée aux transactions sociales entre les élus, les experts et les citoyens. Dans ce type de démocratie, la transaction ne se fait plus seulement entre les élus et les experts. Un autre acteur s'ajoute au débat : les citoyens. Cet auteur conçoit donc la démocratie participative comme étant une « transaction tripolaire entre la légitimité des élus (le suffrage universel), celle des experts (la connaissance et le savoir-faire) et celle des militants, les citoyens actifs » (p. 104). Dans cette forme de démocratie, les participants possèdent des droits et des devoirs que n'offre pas la démocratie représentative.

Par ailleurs, la démocratie participative serait sensible à la participation des acteurs généralement à la marge des débats. Selon cette approche, la sous-représentation de certains groupes (femmes, minorités ethniques, personnes à faible revenu, etc.) dans la démocratie représentative rend incontournable leur participation à la gestion des affaires publiques qui les concernent. Certains groupes, notamment les femmes, se tiennent informés et à l'affût des problématiques et enjeux sociaux et disposent de stratégies politiques pour faire évoluer la situation. Ces acteurs deviennent ainsi indispensables aux débats. Il doit alors y avoir une ouverture du pouvoir public et des autres groupes de la communauté à leur participation (Frohn et Piché, 1997).

L'approche participative attribue également une grande importance au résultat final : importance à l'appropriation du pouvoir par les citoyens; importance quant au développement de leur capacité d'exercer ce pouvoir de manière autonome. Une façon d'y arriver consiste à éduquer les citoyens et leur permettre d'acquérir une « compétence démocratique », c'est-à-dire apprendre à s'exprimer, à écouter, à débattre, à reconnaître les autres et à demeurer sensibilisés au bien commun. Il importe, en démocratie participative, d'être conscientisé quant à l'existence des inégalités habituellement occultées dans les débats et de les prendre en considération afin d'aider les gens ayant plus de difficultés à s'exprimer et de les accompagner tout au long du processus (Blanc, 1999).

Face à la diversité des formes que peut prendre la démocratie participative, Bacqué, Rey et Sintomer (2005) en proposent, en conclusion de leur ouvrage, une typologie. À partir des trois facteurs que sont les objectifs de la démarche, sa forme procédurale et le contexte sociopolitique, ils dégagent les cinq modèles²³ suivants :

- 1) Le modèle « managérial » : il caractérise une coopération entre le public et le privé, avec une prédominance d'acteurs économiques. Les citoyens participent par le biais d'associations.
- 2) Le modèle de « modernisation participative » : le citoyen participe à titre de consommateur des services publics. Les règles de participation sont clairement définies : la transparence, la qualité des services et l'accès aux informations.
- 3) Le modèle de la « démocratie de proximité » : il s'applique à l'échelle du quartier et valorise le dialogue entre les citoyens et les élus. Le pouvoir décisionnel demeure néanmoins aux mains des élus.
- 4) Le modèle de « l'empowerment » : les dispositifs de participation y sont très réactifs et la société civile, particulièrement les organismes communautaires, y détiennent une forte autonomie. Les citoyens possèdent dans ce modèle un pouvoir de décision et de gestion de projets. Les responsables politiques y jouent un rôle secondaire.
- 5) Le modèle de la « démocratie participative » : il s'agit d'un dispositif très politisé. De nouvelles institutions sont créées et détiennent un pouvoir décisionnel. Ces dispositifs s'appuient sur des règles claires et impliquent une forte qualité délibérative. L'autonomie de la société civile est encouragée grâce à une volonté

²³ Ces modèles, constitués à partir de différents facteurs, ne sont que brièvement explicités ici. Dans leur ouvrage, les auteurs en présentent très certainement un portrait beaucoup plus précis, détaillé et nuancé, en plus de dégager des tendances et des scénarios sur la place des dispositifs participatifs et leur contribution à des développements significatifs dans différents régimes politiques. Ils terminent leur article en précisant que « L'impact futur des dispositifs de démocratie participative dépendra largement du poids respectif de la logique de modernisation administrative, de la dynamique de démocratisation portée par des acteurs politiques et par des mouvements sociaux, et des contraintes puissantes d'un marché mondialisé » (p. 307).

politique et à un réseau associatif très mobilisé. L'approche participative adoptée par une municipalité peut très certainement se reconnaître à travers plusieurs de ces modèles qui ne sont pas exclusifs.

Les perspectives normatives qui définissent et idéalisent la démocratie participative, dont quelques-unes furent présentées dans les derniers paragraphes, sont-elles déconnectées de la pratique qui se mesure à plusieurs défis?

Selon Falise (2003), la difficulté rencontrée en démocratie participative réside dans le fait qu'elle n'est jamais ni complètement absente ni complètement achevée. Il s'agit en fait d'un processus, c'est-à-dire le produit d'une construction permanente (Chevallier, 1999).

Sintomer (2003) ainsi que Bacqué, Rey et Sintomer (2005) relèvent cinq défis de la démocratie participative :

- 1) L'efficacité : la démocratie est souvent opposée à l'efficacité, car la participation demande du temps, de l'énergie, des compétences et de l'argent. Malgré tout, la participation des citoyens amène la transparence dans la gestion des affaires publiques et force l'administration à revoir ses façons de faire. Selon ces auteurs, ce défi est le plus facile à surmonter, d'autant plus si les citoyens possèdent un pouvoir décisionnel substantiel évitant ainsi le redoublement des mécanismes de décisions administratives vécu lors de consultations publiques.
- 2) La participation : tel que le précisent les auteurs, la mobilisation est souvent faible quantitativement et sélective socialement. Pour améliorer la participation, des efforts sérieux doivent être faits; il faut y consacrer du temps, mettre en œuvre une politique de communication, aboutir à des résultats concrets et y inviter les personnes habituellement exclues des débats.
- 3) L'instrumentalisation : deux problèmes jaillissent à ce niveau. Un premier dans lequel l'instrumentalisation des dispositifs est utilisée par les pouvoirs en place afin de contourner les associations et organismes revendicateurs pour entrer directement en contact avec les citoyens. Ainsi, l'instrumentalisation des dispositifs peut chercher à réduire le conflit et à faire disparaître le rôle de contre-pouvoir de certains groupes

organisés. La démocratie participative vient alors brouiller la dichotomie entre gouvernants et gouvernés et ainsi complexifier leurs rôles et leurs relations. Le défi consiste donc à reconnaître le conflit et à éviter de faire de la participation un espace vide de débat.

4) La délibération : la démocratie participative favorise la mise en œuvre d'une pluralité d'espaces de participation, mais nécessite également une démocratie délibérative qui met l'accent sur la qualité du processus de discussion. L'idée centrale de ce défi réside dans le fait que la participation doit être procédurale, c'est-à-dire insister sur la clarté des règles du jeu et le caractère raisonnable des échanges pour témoigner de sa qualité.

5) L'échelle : une première limite s'incorpore au phénomène NIMBY (Not In My BackYard) qui privilégie les dynamiques de fermeture et l'esprit de clocher. Les citoyens ou les associations défendent ici leurs intérêts particuliers sans se soucier de l'intérêt général. La seconde limite reflète la difficulté de résoudre localement un problème démocratique qui dépasse cette échelle et la troisième limite repose sur les faibles moyens dont disposent les nombreux organismes et associations oeuvrant à l'échelle micro-locale face aux enjeux métropolitains.

Parmi les quelques questions relatives à ce défi soulevées par Sintomer, nous retenons la suivante. La démocratie participative doit-elle demeurer à l'échelle micro-locale risquant l'émergence du phénomène NIMBY ou aller au-delà de cette échelle et risquer de perdre sa qualité délibérative, son accessibilité et le sentiment d'appartenance qu'amène la proximité? À cet effet, Sintomer suggère « d'organiser les discussions et d'introduire les procédures pour que les habitants puissent passer de leur savoir d'usage à une discussion citoyenne, des intérêts particuliers à l'intérêt général, de leur communauté de vie à la communauté civique » (p. 3).

Dahl (1967) voit également en l'échelle géographique une contrainte dans l'exercice de la démocratie. Dans son article "The City in the Future of Democracy", il s'interroge sur le palier le plus approprié pour l'exercice démocratique. En spécifiant que la ville constitue l'unité optimale pour la démocratie au 21^e siècle, notamment par sa proximité à l'égard des citoyens, il relève le paradoxe entourant une

participation à une plus ou moins grande échelle territoriale. D'un côté, la participation aux affaires publiques sur un grand territoire traitant d'enjeux à la hauteur de cet espace intègre généralement peu de citoyens. D'un autre côté, une participation aux affaires publiques qui concernent un territoire restreint accueille de nombreux citoyens; mais les enjeux décisionnels demeurent triviaux.

Dans cet article, l'auteur souligne l'importance de la contrainte du « temps » dans le déploiement de l'exercice démocratique et, plus spécifiquement, du « nombre » d'individus pouvant y participer. Plus il y a d'individus qui participent, plus la démarche exige du temps pour que chacun puisse être informé, se faire une opinion et exprimer cette opinion. Ce raisonnement mène à penser que la contrainte de temps exige un passage de la démocratie directe au gouvernement représentatif réduisant ainsi l'espace d'écoute et de discussion des citoyens auprès des élus politiques. Dahl se convainc que, plus il y a de citoyens qui participent, plus la communication devient unidirectionnelle entre les citoyens et les leaders et plus la proportion du nombre de citoyens pouvant participer directement à la discussion avec les leaders diminue. Sa logique le pousse ainsi à rejeter l'idéal participatif privilégiant une participation totale, égale et directe pour tous les citoyens dans toutes les décisions collectives.

En accord avec Dahl, nous définissons la démocratie participative comme étant l'ouverture, par les élus politiques, d'espaces d'information et de discussion accessibles aux citoyens et aux organisations intéressés permettant d'influencer les décisions. Cette définition « réaliste » nous évite de sombrer dans un utopisme absolu souhaitant la participation de tous à toutes les décisions.

Tel que le démontrent ces dernières lignes, la démocratie participative, encore floue à notre avis malgré une pléthore d'études sur le sujet, fait face à de nombreux défis. Son appréciation et sa perception dépendent de multiples facteurs et varient grandement selon la position des acteurs y participant. Ces défis reflètent la nature complexe de ce type de démocratie en évolution et en constante justification dans le système de représentation dans lequel nous vivons.

2.2.4 La participation publique : une notion « englobante »

Notre définition de la démocratie participative se rapproche de la notion de participation publique. Toutefois pour plusieurs auteurs, il ne faut pas confondre démocratie participative et participation publique. La démocratie participative vise une participation d'un maximum de citoyens (et de représentants d'organismes du milieu selon les auteurs) au processus de prise de décision. La participation publique se veut une notion plus générale englobant l'ensemble des actions et dispositifs mis en œuvre par le pouvoir public en vue d'inviter la population et les organismes de la société civile à exprimer leur opinion sur les affaires publiques et pouvoir ainsi influencer les décisions.

Selon les dispositifs mis sur pied, la participation y est plus ou moins directe, le nombre de participants y est plus ou moins élevé et le degré de pouvoir consenti y est plus ou moins grand. La forme que prend la participation, le nombre de personnes invitées, la provenance de ces personnes, le moment de la participation et l'espace de discussion laissé aux participants constituent des choix qui appartiennent au pouvoir public initiant le processus, bien que de telles décisions peuvent être influencées par les acteurs de la communauté. Cette notion s'avère plus adaptée aux expériences de participation vécues dans les municipalités.

La participation « publique » constitue un mode particulier de participation. Thibault, Lequin et Tremblay (2000) présentent les différents modes de participation venant éclairer la place de la participation publique parmi les divers niveaux de participation utilisés dans les discours et la pratique. Ces auteurs distinguent trois types de participation, soit la participation électorale, l'action autonome et la participation publique.

Associée à la démocratie représentative, la participation électorale se manifeste par l'action de voter dans le but de déterminer un représentant lors d'élections –qu'elles soient municipales, provinciales, fédérales, associatives ou institutionnelles. L'action partisane caractérise également la participation électorale. Les personnes qui y sont dévouées oeuvrent activement pour une organisation ou un parti politique. L'action

autonome se réfère aux initiatives entreprises par les organismes communautaires, les associations ou par des citoyens afin de mettre sur pied un projet, un service ou une action sociale.

Quant à la participation publique, elle est l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile (Thibault, Lequin et Tremblay, 2000). Hamel et Jouve (2006) invitent également à distinguer la participation publique de l'action autonome à laquelle ils attribuent un caractère revendicatif : la première se définissant « sous l'angle d'un outil de communication et de gestion »; la seconde « comme moyen d'expression des demandes sociales et vecteur de remise en question des rapports de domination inhérents à la gestion des services et à l'élaboration des politiques » (p. 97).

La participation publique peut s'ouvrir aux citoyens et aux représentants d'organismes de la société civile ou d'institutions. Breux, Bherer et Collin (2004) différencient trois modes de représentativité utilisés dans la participation publique : la représentativité collective dans laquelle les citoyens sont reconnus pour leur appartenance à des groupes de la société civile; la représentativité individuelle où les citoyens participent aux dispositifs mis en place à titre de personnes intéressées par la question à l'ordre du jour, et ce, sans nécessairement faire partie d'une organisation; la représentativité par échantillon représentatif de citoyens utilisée lors du tirage au sort. La Ville désire ainsi s'assurer la participation d'un échantillon représentatif des catégories sociales visées. À première vue, la concertation semble se référer au mode de représentation collective.

Tel que précisé au début de la thèse, au palier municipal existent différents dispositifs de participation publique rendus disponibles aux citoyens et à la société civile. Certaines mesures sont dictées par des lois provinciales; d'autres viennent d'une volonté politique municipale d'intégrer les citoyens et les groupes organisés du milieu à la prise de décision. Les Villes peuvent adopter des règlements afin de soutenir la participation publique et elles peuvent utiliser les dispositifs qu'elles souhaitent pour les mettre en œuvre. Elles détiennent le pouvoir de consulter leurs

citoyens individuels et collectifs dans tous les champs de compétence qui leur sont octroyés.

2.2.4.1 Les conditions de la participation publique

Cette sous-section sur la participation publique présente les conditions de ce type de participation. Utilisées par certains auteurs pour définir la notion de participation publique, ces conditions ont contribué à l'élaboration de notre cadre interprétatif relevant les indicateurs opérationnels de la démocratisation de la gestion municipale. Ce cadre sera divulgué dans une prochaine section.

Abordée à la marge dans plusieurs ouvrages traitant du thème, une question se pose. À quelles conditions un processus de concertation peut-il contribuer à démocratiser la gestion municipale? Un avancé révèle que, de façon générale, tout dépend des facteurs suivants : de la volonté des élus d'ouvrir la participation à d'autres acteurs; de la volonté des citoyens et de la société civile d'y participer; de la capacité pour ces derniers de prendre la parole; de la qualité de l'espace de participation ouvert; de l'importance de rechercher le bien commun dans ces débats publics.

Voici une assertion précisée clairement dans les écrits sur le sujet : la participation publique doit mener à une éducation politique des citoyens et des autres participants, c'est-à-dire à un apprentissage des rouages de la vie politique et à une lecture adéquate des problèmes sociétaux et de leurs enjeux. Tel que le démontre l'étude de Milner (2004), une participation à l'élaboration de politiques publiques améliore les compétences civiques des participants. En ce sens, les citoyens se voient davantage conscientisés face aux contraintes des décideurs et aux différents rôles joués par les autres acteurs participants et davantage sensibilisés aux affaires publiques, passant ainsi à un niveau de citoyenneté plus engagé et plus actif.

Dans cette même étude, il avance que les institutions et les politiques peuvent fortement contribuer au développement des compétences civiques par une participation politique informée, notamment sur les décisions prises par le pouvoir

public. Les citoyens informés perçoivent plus clairement les effets des choix politiques sur leurs intérêts personnels et ceux de leur communauté.

C'est également ce que reflètent les résultats d'une étude du Réseau canadien de recherche en politique publique menée par MacKinnon, Pitre et Watling (2007) qui analysent la participation publique au Canada à partir des cas « Romanow Commission on Future of Health Care in Canada » et « Council of the Federation Advisory Panel on Fiscal Imbalance ». Cette étude révèle que les citoyens ayant vécu ces expériences de participation désirent réellement prendre part au processus d'élaboration des politiques publiques lorsqu'ils y sont invités par les autorités publiques.

Le document dévoile que les citoyens possèdent une capacité de contribuer de façon substantielle au débat lorsqu'ils ont l'espace et les informations pour le faire. L'étude spécifie également que les citoyens souhaitent avoir une influence sur le contenu des politiques et des programmes mis en œuvre. Mains témoignages confirment que de telles expériences accroissent leur niveau de conscientisation et leur appréciation des défis auxquels sont confrontées les autorités publiques. Ces personnes déclarent que, depuis ce genre de participation, elles ont acquis une meilleure connaissance des différents rôles joués par les autres acteurs du milieu.

Cette étude rapporte, de plus, que les citoyens participants sortent enthousiastes de ces expériences qu'ils ont senties utiles. Ces derniers espèrent que leurs concitoyens auront l'occasion de vivre une telle expérience. Et, dans l'avenir, ils désirent s'engager davantage au sein d'autres initiatives de la sorte.

Ces résultats donnent un aperçu assez révélateur des conditions à privilégier dans la mise en œuvre de la participation publique.

Plus concrètement, Thibault (1986) soulève dix conditions de la participation des citoyens à la gestion municipale qui contribuent à sa démocratisation : 1) il doit y avoir un objet réel de participation; 2) il doit y avoir un pouvoir décisionnel chez la personne qui initie la participation; 3) il doit y avoir un pouvoir réel aux citoyens et une déclaration publique du décideur à ce sujet; 4) le processus doit être accessible pour tous; 5) le processus doit être public; 6) les règles et le processus de

participation doivent être clairs, connus et acceptés; 7) des périodes d'information et de questions sur l'objet de la participation et la procédure doivent être prévues; 8) le débat doit être public et fondé sur le bien commun; 9) les citoyens participants doivent être concernés par le sujet et 10) la participation doit avoir lieu au moment opportun.

S'ajoutent à ces conditions celles de Rui (2004). Définissons succinctement les six critères qu'elle suggère devant permettre, à son avis, d'évaluer le niveau de démocratisation des procédures engagées et d'assurer leur mise en œuvre effective :

- 1) l'intensité : la procédure doit favoriser la participation des citoyens à la formulation du problème de façon précoce;
- 2) l'ouverture : la procédure doit accueillir des groupes et des acteurs nombreux et divers, mais aussi indépendants de groupes ou d'institutions préalablement constitués. La procédure doit également permettre de questionner la représentativité;
- 3) la qualité : les prises de parole doivent être sérieuses, c'est-à-dire qu'elles doivent s'inscrire dans un processus dialogique amené à durer. L'auteure ajoute trois autres critères attestant ceux de Thibault :
- 4) l'égal accès à la procédure doit être réel;
- 5) la procédure doit être publique, visible et ce qu'elle produit doit être écrit, répertorié, diffusé (transparence et traçabilité des débats);
- 6) le dispositif de participation doit avoir pour principe la clarté et la publicité des règles du jeu (p. 218-219).

La légitimité des acteurs qui prennent part à l'activité discursive constitue également une condition de la participation publique. Rui propose quatre critères pour en mesurer la qualité : la nature des intérêts défendus par les acteurs (l'intérêt général avant les intérêts privés); leur degré de représentativité (mandaté par les membres de l'organisation représentée); leur niveau de compétences (pouvoir de prendre des

décisions et de les faire adopter par leur organisation); leurs aptitudes communicationnelles (habiletés à donner leur opinion et à débattre des questions).

Quelques autres conditions intéressantes et pertinentes sont relevées par Stoker (2004) qui, dans son rapport portant sur l'étendue de la participation locale, présente le modèle CLEAR dont chacune des lettres réfère à une condition de la participation. Dans cet acronyme, le « C » désigne « Can do » (pouvoir); le « L » signifie « Like to » (aimer); le « E » correspond à « Enabled to » (avoir les moyens), le « A » se rapporte à « Asked to » (demander) et le « R » se réfère à « Responded to » (être écouté) (p. 8). La condition « pouvoir » signifie que les participants doivent posséder des aptitudes, des compétences et la confiance nécessaires pour s'engager dans la participation publique. La condition « aimer » spécifie que les participants doivent partager un sentiment d'appartenance. Lorsque les gens se sentent unis ou partagent le même engagement, ils sont plus disposés à participer, d'où l'importance d'instaurer une cohésion sociale dans la communauté. La troisième condition « avoir les moyens » souligne que la participation a des chances d'être élevée si les structures qui coordonnent la participation en ont les moyens (ressources et pouvoir). La condition « demander » stipule que le fait d'énoncer clairement que l'on désire réellement connaître l'opinion des citoyens peut être décisif pour les encourager à participer. La dernière condition « être écouté » signifie que pour participer, les citoyens doivent être assurés qu'ils seront écoutés.

Tableau 2.1 Les conditions de la participation publique selon les références présentées

Conditions de la participation publique	
Invitation	Écoute
Volonté des élus	Échanges
Volonté des citoyens et organisations	Espace d'influence
Participation en amont	Caractère public
Accessibilité	Règles claires
Ouverture aux citoyens et organisations	Bien commun
Légitimité des participants	Transparence
Objet réel de participation	Information
Capacités de discuter	Apprentissage

Les conditions relevées dans le tableau et les derniers paragraphes démontrent que la solution à une plus grande participation locale repose dans une large mesure entre les mains des décideurs. Précisons que le pouvoir public local dispose certes des moyens pour structurer le débat et le rendre possible et accessible, mais la participation prend réellement sa signification lorsqu'il y a engagement des acteurs individuels et collectifs.

2.2.5 Démocratie participative et démocratie représentative : en complémentarité?

On ne peut passer sous silence l'étroite relation entre la démocratie participative et la démocratie représentative. Selon plusieurs auteurs, ces deux types de démocratie tendent à s'exclure mutuellement. La démocratie participative ne constitue toutefois pas une alternative ou un substitut à la démocratie représentative, mais un complément. Il n'en demeure pas moins qu'elle affecte la démocratie représentative traditionnelle qui doit s'y ajuster. Tel que le spécifie Blanc (1999), la démocratie représentative fait la force de la démocratie participative; et inversement. Les élus sollicitent l'opinion des citoyens pour prendre des décisions respectant l'intérêt général. Les citoyens nécessitent un représentant pour prendre les décisions en leur nom. Car leur hétérogénéité et le pluralisme de leurs intérêts rendent impossible une participation directe à la prise de décision par tous, toujours et en tout temps. Tel que le souligne Young (2000), dans une société à grande échelle, la représentation et la participation ont besoin l'une de l'autre afin que les politiques soient plus démocratiques.

Pour Falise (2003), la démocratie participative ne représente pas un obstacle à l'efficacité de la représentation, mais peut, au contraire, la renforcer. Elle doit être perçue comme une chance supplémentaire pour une gouvernance efficace. La participation constitue « un auxiliaire du jeu représentatif qui sert à pallier ses insuffisances et ses faiblesses » (Chevallier, 1999, p. 412). Il ne s'agirait alors pas pour l'État d'une perte de pouvoir, mais plutôt d'une reconfiguration de ses missions en fonction du principe de subsidiarité (Leclerc et Béland, 2003).

Godbout (1991, 2001 et 2005) demeure plus critique face à la relation entre démocratie participative et démocratie représentative. En accord avec le fait que la démocratie représentative et la démocratie participative se renforcent et se complètent, il précise que certaines limites ne peuvent être dépassées sans mener à une situation contraire (p. 26). Il spécifie que la participation provoque un déplacement du lieu central d'exercice de la démocratie représentative en deux lieux : le choix des décideurs pour la démocratie représentative; l'élaboration des décisions pour la démocratie participative. Ce déplacement fait en sorte que ces deux modèles ne sont pas complémentaires, ne s'enrichissent pas mutuellement de façon constante, peuvent même s'appauvrir l'un et l'autre et se contredire.

La participation renforce donc la démocratie, mais seulement lorsqu'elle est utilisée à l'intérieur des mécanismes de la démocratie représentative. Ce même auteur affirme qu'en démocratie représentative, le pouvoir décisionnel doit demeurer aux mains des élus. Les citoyens, de leur côté, disposent d'un pouvoir d'opposition qui peut se manifester par une participation à des groupes de pression, par l'opinion publique et par la liberté d'association. Godbout prétend que les antagonistes doivent poursuivre cette confrontation. La démocratie représentative repose sur ce droit à l'opposition.

Pourquoi donc chercher une participation du public à la décision quand la fonction essentielle de notre système démocratique de représentation est de dispenser les citoyens de se gouverner eux-mêmes, questionne Godbout (p. 52). À son avis, « [...] la participation doit demeurer, mais elle ne doit jamais prendre la place de la représentation dans une société comme la nôtre. À cette condition, elle contribuera à étendre le champ de la représentation politique » (p. 30).

Ce questionnement relevé par Godbout que nous adoptons et considérons fort pertinent n'empêche nullement les tenants de la démocratie participative de prôner une participation des citoyens et des organismes du milieu (pour certains) aux affaires publiques de plus en plus directe et de plus en plus élargie. À l'intermédiaire des approches représentative et participative se trouve l'approche délibérative. Cette dernière rallie représentation et participation en insistant sur la qualité du processus

de discussion menant à la décision; processus qui est également fondamental à la concertation.

2.2.6 La démocratie délibérative fondée sur la qualité du processus de discussion : une base pour l'analyse de la concertation

La démocratie peut être analysée sous différents angles. L'angle représentatif privilégie le transfert du pouvoir décisionnel à des représentants. La démocratie participative revendique une participation plus directe d'un grand nombre de citoyens individuels et collectifs à la prise de décision. La démocratie délibérative insiste sur la nature du processus de discussion par lequel des citoyens libres et égaux ou leurs représentants imputables doivent justifier leurs points de vue.

Cette dernière conception de la démocratie ne constitue pas une alternative à la représentation ou à la participation. Elle complète plutôt ces approches en assurant une qualité, une efficacité et une légitimité des procédures. La délibération ne met pas l'emphasis sur la participation des citoyens ou des représentants d'organismes à la décision, mais sur leur participation à la discussion. Cette approche, réfléchi depuis les années 1990, vient ainsi renouveler les façons d'analyser et de comprendre la démocratie en insistant sur le processus de raisonnement et la légitimité morale du contenu des discussions.

Ces dernières années, un véritable impératif délibératif caractérise la participation dans le champ de l'action publique (Blondiaux et Sintomer, 2003). En effet, l'approche délibérative est actuellement la norme dans les débats publics. Il importe alors d'approfondir cette notion dans la thèse à partir, entre autres, de l'analyse d'auteurs tels que Weinstock du côté du Canada et Habermas, Benhabib, Mansbridge, Gutmann et Thompson, Young, Goodin et Dryzek du côté anglo-saxon. Du côté français, nous faisons appel à Manin, Blondiaux et Sintomer. En y puisant les critiques dominantes, nous pourrions soulever les principaux traits de distinction entre l'approche délibérative et l'approche participative dont l'objet et la finalité diffèrent. Certains parmi ces auteurs possèdent une approche idéaliste de la

délibération et d'autres défendent plutôt une approche ultra-critique (Blondiaux, 2004).

La démocratie délibérative met l'accent sur la procédure communicationnelle. On entend par délibération « [...] le processus de formation de la volonté, ce moment qui précède le choix et dans lequel l'individu s'interroge sur différentes solutions, avant de se déterminer pour l'une d'entre elles » (Manin, 1980, p. 78). Le processus qui devance la décision se situe au cœur de l'approche délibérative. La circulation des informations auprès des acteurs touchés par la question en débat, la qualité de ces informations, les possibilités d'échanges pour les participants et le respect dans les échanges demeurent des éléments déterminants dans cette approche.

À partir d'une approche idéaliste, plusieurs chercheurs défendent la démocratie délibérative en tant que modèle conceptuel et institutionnel le plus adéquat pour théoriser les expériences démocratiques dans nos sociétés complexes. Selon Weinstock (2001), la théorie délibérative a vu le jour en réponse à l'incapacité des théories libérales traditionnelles à répondre adéquatement au contexte actuel de pluralisme axiologique qui caractérise nos sociétés. Pour Kelly (2004), qui s'intéresse à la démocratie délibérative dans l'administration publique à partir de la théorie d'Habermas, la démocratie délibérative est une solution à l'enfermement de la société moderne dans ce que l'auteur appelle une « Iron cage of instrumental rationality ». Il croit qu'une gouvernance par démocratie délibérative est plus efficiente comparativement aux modèles de processus décisionnel administratif traditionnels. Il s'agit, pour une administration publique, de la meilleure façon d'atteindre la légitimité sous sa forme idéale défendue par Habermas.

L'approche délibérative a pour idée maîtresse que si aucune valeur ou ensemble de valeurs ne peut rationnellement trancher les débats entre les citoyens sur des questions précises, alors les citoyens et leurs représentants doivent utiliser la délibération afin d'expliquer leurs positions (Weinstock, 2001, p. 3). Pour en arriver à une explication des positions dans un contexte où se confrontent différentes opinions et pour en venir à un consensus justifié, certaines règles doivent encadrer les délibérations.

À partir d'une analyse des modèles normatifs de démocratie libéral et républicain qu'il considère trop centralisés, Habermas (1996) propose un modèle plus décentralisé focalisé sur la délibération. Ce modèle suggère une procédure idéale pour la prise de décision politique qui repose sur l'institutionnalisation de l'utilisation publique de la raison conjointement exercée par des citoyens. La norme découlant de cette procédure n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques et sur un processus délibératif inclusif et équitable dans lequel tous les points de vue sont pris en compte dans la formation de l'opinion publique et auquel tous les citoyens ont la même chance de participer (écouter, discuter, questionner). Ce processus doit, en outre, déboucher sur un accord raisonné ou sur un consensus raisonnable. Cette procédure est également considérée légitime si l'intérêt général passe avant les intérêts privés ou, pour le moins, fait place à une montée en généralité et génère un apprentissage de la réalité et des opinions des autres participants.

La logique du processus discursif défendue par Habermas est la suivante : avant d'imposer une idée et d'en faire une loi universelle, cette idée doit être soumise à un débat public qui servira à déterminer si elle a lieu de devenir une loi universelle. Il propose une approche de la démocratie délibérative qui façonne les relations entre le public et l'administration. Dans cette relation, il y a respect des droits des individus et instauration de procédures (ou mécanismes) par lesquelles le pouvoir de la discussion est en mesure d'influencer le pouvoir administratif.

Dans ce débat, la discussion démocratique doit s'appuyer sur la force du meilleur argument plutôt que sur le pouvoir, la rhétorique ou le nombre. Ceci afin d'en arriver à un consensus. La délibération doit être encadrée par des règles procédurales très strictes visant à assurer une participation élargie. La validité des arguments repose sur le respect des présupposés normatifs à la base de la communication humaine. Appuyés par une brève explication, voici quelques présupposés :

- 1) l'intelligibilité : le discours des locuteurs doit être accessible et cohérent.
- 2) la vérité : les propositions énoncées doivent être vraies. Les interlocuteurs doivent donc se référer à quelque chose qui se produit dans le monde objectif;

3) la justesse : l'acte de parole doit se conformer aux normes régissant la vie en société, qu'il s'agisse des normes morales ou juridiques;

4) la sincérité ou l'authenticité : les propos doivent être sincères et authentiques. La sincérité et l'authenticité sont invoquées lorsque les acteurs du débat expriment une expérience personnellement vécue que ce soit une impression, une émotion, un souhait (Habermas, 1986).

Cette vision idéaliste de la délibération défendue par Habermas est souvent dénoncée puisqu'elle mélange arguments pragmatiques et arguments normatifs.

Puisque les acteurs du débat ne peuvent vérifier en tout temps et de manière immédiate si le discours est vrai ou faux²⁴, ils passent alors au niveau de la discussion morale où la communication fonctionne sur des présupposés. Lorsque le locuteur n'est plus compris, il doit dès lors prouver la vérité de son argumentation, entre autres, en faisant appel à des théories ou à des experts afin d'en arriver à un accord. Cet accord sera d'autant plus facile à atteindre si l'argumentation est effectuée au nom de l'intérêt général. Tout accord reste cependant toujours ouvert à la discussion et à la présentation d'un meilleur argument. Dans cette perspective, l'accent dans le débat n'est pas mis sur les désaccords qui opposent les citoyens, mais sur le processus qui les porte à s'entendre (Sintomer, 1999). En résumé, Habermas voit la délibération comme le produit d'un échange d'arguments rationnels exempt de contraintes, soumis au principe d'universalisation des intérêts et à la règle du consensus.

Sous une approche plus critique (ultra-critique selon terminologie employée par Blondiaux, 2004), Young (2000) n'adhère pas à la vision universaliste qui prône un modèle unique d'identité civique précisant que cette vision reflète la domination de certains groupes sociaux. Elle analyse la démocratie délibérative en explorant les

²⁴ Selon Manin (1980), la conclusion d'une argumentation n'est ni vraie ou fausse, elle emporte tout simplement une adhésion plus ou moins grande selon que l'argumentation a été plus ou moins convaincante. Dès lors, un argument n'est pas vrai ou faux, mais il est plus ou moins fort (p. 85).

conditions d'inclusion et d'exclusion politique, notamment des personnes désavantagées et marginalisées. Young voit en la démocratie délibérative un fort sens d'inclusion et d'égalité politique permettant de promouvoir la justice.

Par inclusion²⁵, Young entend la participation à la discussion et à la décision de tous ceux affectés par les décisions et une chance égale et effective pour chacun d'exprimer leurs intérêts et leurs opinions. Elle distingue deux types d'exclusion : par un contrôle externe et par un contrôle interne. Dans l'exclusion externe, des individus ou des groupes sont gardés en dehors du débat et du processus de décision. Dans l'exclusion interne, certaines décisions adoptées ne sont pas partagées ou la participation de certaines personnes est rejetée.

Trois modes de communication peuvent atténuer les exclusions au-delà de l'échange d'arguments raisonnés : les « greetings » par lesquels tous les participants apprennent à se connaître et à se reconnaître et rendent légitime leur contribution à la discussion; la « rhétorique » qui permet aux participants d'ajuster leurs demandes de façon à être entendus démontrant la richesse de la différenciation; la « narrative » qui favorise la compréhension entre les participants aux différentes expériences ou postulats divergents en l'absence de prémisses partagées. Ce dernier mode reconnaît les différences sociales et préserve un débat égalitaire.

À partir d'une perspective plutôt idéaliste, Benhabib (1996) étudie les fondations philosophiques de la légitimité démocratique. Elle précise que dans les sociétés démocratiques complexes, la légitimité doit être pensée en tant que résultats des délibérations publiques ouvertes, sans contrainte et centrée sur le bien commun. Pour atteindre cette légitimité et une rationalité dans les processus de prise de

²⁵ En réponse à Young, Parkinson (2003) précise qu'une inclusion complète est impossible pour trois raisons : 1) La représentation est différente d'un contexte à l'autre. Donc, ce qui est légitime dans un contexte peut être illégitime dans un autre. 2) Pour être légitime, la représentation doit être basée sur une élection (choix direct par les représentés) ou disposer d'un pouvoir de recommandation seulement. 3) La représentation délibérative exige que les représentants appliquent les modèles « trustee » et « delegate ».

décision, les institutions du système politique doivent s'assurer que tout ce qui est considéré dans l'intérêt commun de tous résulte d'un processus de délibération collective rationnel entre des individus libres et égaux (p. 69). La délibération doit alors privilégier l'égalité en donnant la même chance à tous de pouvoir prendre la parole, de questionner l'agenda des discussions et de remettre en question les règles régissant la procédure de discussion et les façons dont elles sont appliquées.

Selon cette même auteure, les procédures délibératives sont essentielles à la rationalité des processus de décision collective. Trois raisons demeurent centrales dans cette proposition. Tout d'abord, ces procédures augmentent et rendent disponibles certaines informations nécessaires au débat qui n'auraient pas été accessibles autrement. À ce sujet, Manin (1980) précise que la délibération est à la fois individuelle et collective. Individuelle au sens où chacun reçoit les arguments et forme sa propre opinion. Collective puisqu'en entendant les points de vue des autres participants, l'individu élargit sa propre conception. La délibération tend donc à compléter l'information individuelle par l'information collective.

Seconde raison relevée par Benhabib : la délibération permet aux participants d'exprimer leurs arguments tout en assurant que les opinions et croyances puissent être révisées (par raisonnement public). Les procédures délibératives servent donc à articuler, à tamiser et à jauger les intérêts conflictuels. Enfin, le modèle procédural et délibératif, par son approche décentralisée, privilégie une pluralité de modes d'association dans lesquels tous les citoyens ou groupes affectés peuvent obtenir le droit d'articuler leur point de vue.

"It is through the interlocking net of these multiple forms of associations, networks, and organizations that an anonymous « public conversation » results. It is central to the model of deliberative democracy that it privileges such public sphere of mutually interlocking and overlapping networks and associations of deliberation, contestation, and argumentation." (p. 74)

Tout comme Habermas, Benhabib considère que la délibération doit être inclusive et équitable. En outre, la délibération doit privilégier l'égalité dans la prise de parole, être sans contrainte et viser l'intérêt général. Elle s'en distingue toutefois en acceptant dans l'espace public délibératif les intérêts conflictuels. Ainsi, pour

Benhabib, dans l'espace public peuvent délibérer des acteurs provenant de divers horizons et ayant des intérêts divergents.

Dans leur ouvrage « *Democracy and Disagreement* », Gutmann et Thompson (1996) proposent une approche de la délibération ayant pour principe fondamental que dans nos sociétés pluralistes modernes, la délibération est la façon la plus appropriée pour les citoyens individuels et collectifs de résoudre leurs désaccords moraux à propos des politiques publiques et de leur processus d'adoption.

Pour justifier cette thèse considérée idéaliste, les auteurs ont développé une conception de la démocratie délibérative qui accorde une place centrale à l'argument moral dans le processus de prise de décision politique. Ils posent les questions suivantes : Quel type d'argument moral notre démocratie devrait-elle favoriser? Quel devrait être le contenu de cet argument? Quelles conditions doit-il respecter?

En réponse à ces questions, les auteurs proposent une conception de la démocratie délibérative basée sur six principes. Les trois premiers principes portent sur les critères régulant les conditions de la délibération : la réciprocité, la publicité et l'imputabilité. Les auteurs considèrent le principe de réciprocité comme étant le plus important. Ce principe soutient la recherche de l'accord. En situation de désaccord, les citoyens ou leurs représentants doivent poursuivre leur raisonnement afin d'en arriver à des décisions équitables pour tous (accords moraux). Les citoyens doivent tenter d'ajuster le plus possible leurs convictions morales à celles de leurs concitoyens sans toutefois compromettre les leurs. Les auteurs appellent cet accommodement « économie du désaccord moral » qu'ils considèrent essentiel à une forte démocratie. Sous ce principe de réciprocité, les participants à la délibération sont vus comme des agents autonomes et actifs et non comme des sujets passifs. Le second principe requiert que les délibérations se fassent publiquement afin qu'elles soient mutuellement acceptables. Il implique que les actions politiques des autorités publiques soient pertinentes pour la population et la société civile et soumises à un examen public. Le troisième principe, qui se réfère à l'imputabilité, spécifie que les dirigeants prenant des décisions au nom d'autres personnes doivent être imputables à ces personnes que les auteurs nomment

« électeurs moraux ». Cet électorat moral inclut non seulement les citoyens, mais également les personnes et les organisations qui subissent les contraintes des décisions prises par les dirigeants.

Selon Gutmann et Thompson, la démocratie délibérative soutient le gouvernement représentatif. Comme seule exigence, elle réclame que la décision soit prise publiquement par des agents imputables. Elle peut aussi favoriser une large participation de la population, mais cela n'est pas son but premier ou universel. À partir d'une expérimentation du programme de recherche « Deliberative Polling²⁶ » ou « sondage délibératif », Fishkin et Ackerman (2003) démontrent qu'il est difficile de procéder à une délibération avec un public élargi, bien que cette situation soit idéale. Suite à cette expérience, ces auteurs ont élaboré un modèle illustrant les types d'opinion publique. Ce modèle a été construit à partir des questions suivantes : « Qui participe ou devrait participer au débat? », soit le public élargi ou les groupes sélectionnés et « Quel type d'opinion est ou sera sollicité dans ce débat? », soit une opinion publique brute (raw public opinion) ou une opinion délibérative.

Le croisement de ces options génère quatre possibilités : 1) une délibération du public élargi, 2) une délibération des groupes sélectionnés, 3) une opinion publique brute des groupes sélectionnés et 4) une opinion publique brute du public élargi. Selon les auteurs, le croisement idéal se situe au niveau 1 où délibération et participation du public élargi se rencontrent. Ils précisent toutefois que cette situation

²⁶ Ce programme cherche à comprendre ce à quoi ressemblerait l'opinion publique dans un contexte idéal de délibération où le public est informé et motivé à participer. En vue d'expérimenter ce projet, des individus ont été sélectionnés tout d'abord pour remplir un premier questionnaire et ont été invités à participer par la suite à des groupes de discussion et à des sessions plénières pendant une fin de semaine entière. Ces rencontres ont favorisé l'échange d'informations et de points de vue entre les participants. À la fin du séjour, le questionnaire distribué au départ a été rempli une seconde fois par les invités. Les résultats ont montré une importante évolution dans l'opinion des participants suite à la délibération. Ils offrent un aperçu de ce que devient l'opinion des citoyens lorsqu'ils sont informés et participent à des discussions mutuelles où ils doivent justifier leurs opinions et écouter celles des autres.

se veut plutôt rare, car il est difficile de privilégier la délibération, basée sur un échange face à face, sans restreindre le processus à des groupes sélectionnés. L'intégration d'un large public se veut plus évidente à l'intérieur d'un processus privilégiant l'opinion publique brute tel que le permet la consultation publique. En référence à ce modèle, la concertation se situe au niveau 2, réunissant essentiellement des groupes sélectionnés dans un processus délibératif.

Les trois autres principes au cœur de l'approche développée par Gutmann et Thompson (2002, p. 204) se réfèrent aux éléments essentiels au contenu de la délibération. Le quatrième principe porte sur la *liberté de base* qui correspond à la protection de l'intégrité personnelle de chaque personne à travers la liberté d'expression, les garanties des procédures légales et la protection devant la loi. Les lois ne peuvent être mutuellement justifiées si elles ne respectent pas l'intégrité personnelle des individus. Le cinquième principe se réfère aux *opportunités de base* qui incluent les soins de santé, une éducation, une sécurité, un travail et un revenu adéquats. Ce principe requiert que les individus puissent disposer de la capacité de faire des choix de vie à partir d'occasions leur donnant cette capacité. Les institutions, les lois et les politiques qui privent les individus de ce type d'occasion ne peuvent être réciproquement justifiées.

Enfin, à titre de sixième principe, les *opportunités équitables* exigent l'absence de discrimination dans la distribution des ressources sociales. Une telle discrimination ne peut se justifier envers les individus qui en sont victimes si elle repose sur des bases morales qui ne sont pas pertinentes.

Au-delà de l'ensemble des définitions de la délibération, selon Blondiaux (2004), les théoriciens de la démocratie délibérative s'entendent sur trois principes : 1) le principe d'argumentation qui précise que le débat doit reposer sur un échange de raisons; 2) le principe d'inclusion qui spécifie que la délibération doit favoriser l'ouverture du débat et son accessibilité et 3) le principe de publicité qui précise que la délibération doit encourager le caractère public et la transparence du débat (p. 10-11).

Penchés sur les relations de pouvoir et les conflits présents dans nos sociétés pluralistes, d'autres chercheurs critiquent la démocratie délibérative qui se veut universaliste ne tenant pas compte des différences dans les débats. C'est le cas de Mansbridge (1996) qui défend à la fois une position idéaliste et critique de la délibération. Dans son texte, elle analyse la place de la coercition dans les sociétés démocratiques. Entre autres, elle souligne qu'aucun État démocratique ne peut complètement éliminer l'utilisation du pouvoir coercitif et ne peut atteindre la pleine légitimation. Ailleurs, elle soutient qu'en plus des droits institutionnels, de la liberté d'expression et d'association et des diverses lois qui servent à assurer un fonctionnement démocratique dans la société, les démocraties ont besoin des partis politiques, des groupes d'intérêts et des autres institutions traditionnelles pouvant servir d'instruments d'opposition formelle. Pour notre propos, notons la citation suivante :

"[...] that democracies also need to foster and value informal deliberative enclaves of resistance in which those who lose in each coercive move can rework their ideas and their strategies, gathering their forces and deciding in a more protected space in what way or whether to continue the battle." (p. 47)

Les délibérations collectives devraient, sous cette perspective, repenser leurs manières de percevoir la coercition et réfléchir sur les façons de l'intégrer et d'en faire une procédure plus équitable, aux résultats plus légitimes (p. 60). La délibération doit ainsi s'ouvrir et prendre en considération les intérêts divergents.

Tout comme Mansbridge, Mouffe (1999) critique l'idée d'une communication sans contrainte privilégiant seulement les arguments rationnels. Ces deux auteurs défendent l'idée qu'une délibération publique sans contrainte n'existe pas. Dans la délibération, est présente une dimension de pouvoir que Mouffe met en relation avec le principe de légitimité : "a) if any power has been able to impose itself, it is because it has been recognized as legitimate in some quarters; and b) if legitimacy is not based in an a prioristic ground, it is because it is based in some form of successful power" (p. 4). C'est en ce sens que Mouffe parle de "Agonistic pluralism" plutôt que de « Deliberative democracy ». Cette approche nécessite un déplacement de la relation traditionnelle entre démocratie et pouvoir.

Dans la vision habermasienne de la démocratie délibérative, plus la société est démocratique, moins les relations sociales devraient être imprégnées de pouvoir. Dans sa conception, Mouffe avance que si l'on accepte que les relations de pouvoir soient inhérentes à la société, l'objectif n'est pas de chercher à éliminer ce pouvoir, mais de trouver des façons de constituer des formes de pouvoir compatibles avec les valeurs démocratiques. Son approche reconnaît que la spécificité de la démocratie pluraliste moderne ne réside pas dans l'absence de domination et de violence, mais dans l'établissement d'un ensemble d'institutions à travers lesquelles elles peuvent être limitées et contestées. "In a democratic polity, conflicts and confrontations, far from being a sign of imperfection, indicate that democracy is alive and inhabited by pluralism" (p. 255). Cette approche agonistique de la démocratie reconnaît la multiplicité des voix que contient notre société pluraliste. Tout comme Mouffe, Young (2000) admet le modèle agonistique. Elle utilise le terme « processus of struggle » pour qualifier les politiques démocratiques dans une société où se côtoient plusieurs groupes sociaux différents et où existent des injustices significatives.

Un débat Foucault – Habermas persiste sur la relation entre pouvoir et discours. Cusset (2006) relève dans son article les divergences entre ces deux auteurs sur cette question. La position de Foucault sur cette relation entre pouvoir et discours diffère de celle défendue par le philosophe de Frankfort en ce qu'elle considère que le pouvoir n'est pas extérieur au discours : ils sont intérieurs l'un à l'autre. Dans cette perspective foucauldienne, le discours actualise le pouvoir. Les discours sont pluriels et hétérogènes et renvoient aux statuts, aux emplacements et aux positions que détient celui qui prend la parole, et qui sont susceptibles de rendre efficace son discours. Chez Foucault, le pouvoir se situe dans les systèmes de production des discours qui agissent à l'intérieur de la pratique discursive et de la vie sociale en général (p. 138). Habermas, dont la position a été présentée précédemment, signale que plus profond que toutes les relations ou positions de pouvoir, il y a la communication spontanée des acteurs sociaux (p. 148).

D'autres aspects de la théorie délibérative défendue par Habermas sont critiqués. Tout comme Mansbridge et Mouffe, Gould (1996) dénonce l'absence de la prise en considération des différences dans cette approche. Elle croit qu'une conception adéquate de la justice ne devrait pas privilégier seulement l'universalisation, mais également la reconnaissance des différences. Gould réproouve également le consensus comme résultat recherché des délibérations. Cette recherche de consensus vient décourager les différences pouvant mener à des dissensions ou menacer l'accomplissement du consensus. Elle déplore aussi la tendance de l'approche habermasienne à réduire la sphère de la politique au champ de l'administration, à restreindre l'économie au domaine privé, mettant ainsi de côté les activités sociales orientées vers le bien commun que soutiennent les citoyens et les groupes organisés. Gould propose alors une ouverture du domaine public en intégrant l'ensemble des institutions sociales, économiques et politiques. La démocratisation de ces institutions, par une participation active de leurs membres, favorise l'expression de la différence. L'auteur termine son chapitre en spécifiant que le meilleur espoir pour la représentation de la différence individuelle ou collective dans le régime politique démocratique réside en l'élargissement des occasions de participation dans une diversité d'activités communes, dans les discours de la sphère publique ou dans les institutions sociales, économiques et politiques de petites échelles. Dans ce contexte, la différence peut être directement exprimée, reconnue et effective (p. 185).

D'autres dimensions de l'approche délibérative défendue notamment par Habermas, considérée plus radicale, se voient réproouvées : des auteurs déplorent la trop grande distance qui sépare sa conception de la réalité vécue empiriquement. Les chercheurs avancent que dans la pratique, les dispositifs de délibération sont très faiblement publicisés; il y a fréquemment un déséquilibre entre une distribution égalitaire des temps de parole; la dynamique spontanée de la discussion suivie d'un consensus raisonnable semble difficile à atteindre à l'intérieur d'espaces publics remplis d'acteurs aux horizons axiologiques divers (Blondiaux et Sintomer, 2002). Sur ce dernier point, Manin (2002) suggère de remplacer l'idéal du consensus général par celui de la délibération générale, plus réaliste dans la pratique de l'action

publique puisque c'est le processus de formation des volontés qui confère au résultat sa légitimité et non l'expression de la volonté générale.

Malgré ces quelques critiques, Blondiaux et Sintomer (2002) précisent que la délibération constitue l'une des formes de théorisation les plus accomplies de ce « nouvel esprit de l'action publique ».

La délibération se concentre sur la discussion avant la prise de décision. Mais qu'en est-il de la décision? Quel est le pouvoir qui devrait être consenti aux acteurs participants dans la délibération? Les auteurs étudiant cette notion élaborent très peu sur le lien entre la délibération et la décision. Cette forme de démocratie met selon nous l'emphasis sur la participation à la discussion plutôt que sur la participation à la décision. Pour notre part, nous nous situons à mi-chemin entre les approches argumentatives idéaliste et critique. Nous considérons la délibération en tant que complément à la démocratie représentative et à la démocratie participative. Nous croyons que la discussion et l'argumentation avant la prise de décision, le respect dans les échanges, la publicité et la transparence des débats, la circulation des informations de qualité et la montée en généralité des intérêts individuels qui caractérisent la délibération, demeurent des conditions incontournables à une participation dite démocratique.

Tout comme Mansbridge, Mouffe, Young, Gould et Foucault, nous sommes d'avis qu'il est difficile de faire abstraction du pouvoir et des intérêts divergents à l'intérieur des espaces publics de discussion où divers acteurs évoluent. Le pouvoir est inhérent au discours. Dans ce contexte, nous préférons parler de compromis plutôt que de consensus. Le but consiste à en arriver à des décisions équitables pour tous, l'égalité étant impossible compte tenu de la diversité chez les êtres humains. La délibération doit à tout le moins privilégier l'inclusion de personnes ou de représentants de ces personnes touchées par le sujet au centre des discussions. Ces qualificatifs de la démocratie délibérative tenant compte de la réalité empirique rendent moins contraignante sa définition. Ils inspireront notre cadre interprétatif relevant les dimensions et les indicateurs opérationnels du processus de démocratisation de la gestion municipale.

En regard à ces caractéristiques qui définissent la démocratie délibérative, cette dernière peut se produire qu'à une petite échelle. C'est particulièrement cet élément qui la différencie de la démocratie participative.

2.2.6.1 Démocratie participative et démocratie délibérative en comparaison

La démocratie participative et la démocratie délibérative représentent deux façons distinctes de percevoir la participation des citoyens et de la société civile aux affaires publiques. Ces deux approches, qui ont évolué de manière indépendante, diffèrent dans leur vision de la nature et de la finalité du processus de participation. Pourtant, selon Manin (2002), de nombreux auteurs de la délibération proviennent du courant participationniste états-uniens développé dans les années 1960 et 1970. Nous allons, ici, éclairer la distinction entre ces deux approches régulièrement confondues.

Dans leur ouvrage portant sur « l'impératif délibératif », Blondiaux et Sintomer (2002) mettent en perspective les principales différences entre ces deux philosophies politiques. Ces derniers notent que l'approche participative vise une implication directe du plus grand nombre possible de citoyens individuels et collectifs dans la prise de décisions. Cette approche aspire également au renforcement de la capacité des citoyens à exercer leur pouvoir de manière autonome. Bref, la participation vise l'émancipation politique du citoyen et plus particulièrement des individus généralement exclus de l'espace public. En outre, l'approche participative vise des transformations institutionnelles dans les modes de gestion des affaires publiques et met l'accent sur le résultat final. De son côté, l'approche délibérative propose un changement culturel dans les façons de faire et elle est axée sur le processus de formation de l'opinion publique et sur l'éthique de la discussion.

Tel que le précise Garon (2005), la démocratie délibérative enrichit le processus décisionnel par des procédures de dialogue et de délibération se greffant aux institutions existantes. Elle va au-delà de l'approche agrégative et uniformisée de la volonté générale en favorisant les valeurs d'accessibilité, d'équité et d'égalité du processus et de la discussion. En favorisant de tels principes, la décision est difficilement conforme à tous les points de vue, mais résulte à tout le moins de leur

libre confrontation (Manin, 1980). Tout comme la participation, la délibération constitue un processus d'éducation et de formation des participants en élargissant le débat au-delà des intérêts personnels. Dans la délibération, les citoyens s'éduquent entre eux (Manin, 1980). Selon Garon (2005), entre ces deux raisonnements que défendent participation et délibération, existe une réelle tension : « l'un proposant que le « vrai » pouvoir de décision soit partagé avec les citoyens, l'autre cherchant à obtenir le plus d'informations possible pour en arriver à de « meilleures » décisions » (p. 94).

Malgré ces différences, les approches participative et délibérative partagent un objectif commun : l'ouverture du système politique aux citoyens et aux groupes organisés externes au pouvoir public.

Tel que mentionné dans les paragraphes antérieurs, l'approche délibérative met l'accent sur la légitimité du processus et sur le respect d'une éthique dans les échanges. Bien qu'elle reflète un ensemble d'idéaux normatifs, cette approche apparaît utile à l'analyse de la concertation. Fondée sur la discussion, elle offre une précieuse contribution à la démocratisation de la gestion municipale.

2.3 La concertation : son évolution, ses caractéristiques et sa définition

On compte un certain nombre d'ouvrages étudiant la concertation en tant que modalité de participation des groupes organisés et des citoyens à la gestion municipale, surtout du côté français. Le terme « concertation » tel qu'utilisé dans la langue de Molière est moins employé du côté anglophone. Lorsque c'est le cas, il est régulièrement analysé sous l'angle du corporatisme ou du néo-corporatisme.

Pour parler d'une concertation vécue à l'échelle municipale avec les acteurs sociaux tels que les représentants d'associations et les citoyens, les auteurs anglo-saxons utilisent généralement des termes généraux tels que « citizen – public participation » ou « discussion ». Cependant, le sens de la concertation se veut plus circonscrit et

va au-delà de la participation et du simple échange entre des personnes ou des organisations. Elle est un processus planifié, organisé et structuré, doté de balises et de caractéristiques qui lui sont propres, lesquelles seront présentées dans les prochains paragraphes.

Précisons tout d'abord que la concertation ne possède pas réellement de fondement théorique. Elle est qualifiée de notion polysémique, ambiguë et rarement bien définie. Il demeure donc ardu de déterminer véritablement ce qu'elle est, notamment puisqu'il n'y a pas de forme pure de concertation. La concertation est naturellement et culturellement variable (Bratosin, 2001). L'UNESCO (1986) fortifie cette ambiguïté en précisant que sous le même vocable, utilisée dans des contextes distincts, la pratique de la concertation peut être relativement différente, voire opposée. Voici comment Schneider (1987) résume cette problématique :

[...] la stratégie concertiste est apparue également à l'époque de foisonnement au niveau des principales valeurs qui sont à la source des rapports entre les personnes et les organisations. C'est d'ailleurs ce qui fait de la concertation une stratégie si complexe; elle est née de parents qui avaient sans doute en commun le désir d'expérimenter une approche alternative, mais qui avaient par contre une vision peu complémentaire sur les origines du besoin et, surtout, sur la portée de leur projet. (p. 53)

Bon nombre d'auteurs affirment que la notion de concertation est confuse puisqu'elle renvoie à un « kaléidoscope de sens et de représentations » (Place, 2000). Pour Place, il s'agit d'un « terme fourre-tout susceptible de désigner aussi bien des pratiques professionnelles (les réunions techniques préalables à la conception du projet), que toute opération de communication en direction du public [...] » (p. 25). La concertation peut, en effet, constituer le principal objectif d'une organisation (table de concertation, comité ou commission) ou être utilisée par des organisations comme dispositif en vue de trouver une solution à un problème commun. Ajoutons que la concertation est régulièrement employée comme synonyme à des notions telles que partenariat, consultation, participation ou négociation. En effet, certains définissent la concertation comme un mode de consultation ou comme une forme de partenariat.

Qu'est-ce qui rend la concertation si difficile à cerner? Blanc (1999) pointe davantage le contenu et la méthodologie de la concertation, lesquels demeurant vagues rendent ardue sa définition. Pour Place (2000), la confusion autour de la concertation peut s'expliquer par l'incapacité de définir ses véritables enjeux et les formes à lui donner. Ce même auteur émet l'hypothèse que la nébulosité entretenue autour de la concertation est voulue et relève « d'une stratégie de conservation permettant aux acteurs de jouer leur partition selon les conventions établies par la routine : la concertation constitue alors [...] un terme joker auquel son détenteur est libre d'attribuer la figure et la valeur qui lui convient » (p. 25).

Ce caractère polysémique et cette ambiguïté qui qualifient la notion de concertation constituent une limite importante et, selon Vachon (1993), risquent d'en diluer les mérites.

Pourquoi pratique-t-on la concertation dont la définition demeure si ambiguë? Plusieurs raisons, souvent basées sur une approche utilitariste chère à Olson (1966), peuvent mener à son utilisation. Tremblay et Fontan (1994) résument bien ces différents motifs :

Dans certains cas, c'est parce qu'un acteur (privé ou public) n'a pas tellement le choix, s'il ne veut pas risquer le rejet de son projet ou une mise en œuvre plus difficile. Dans d'autres, ce sera simplement pour accroître la communication entre les acteurs afin de favoriser les intérêts des uns ou des autres dans une situation ou un projet donné. Enfin, plus généralement, c'est pour s'attaquer aux conflits ou aux problèmes qui se posent dans une entreprise ou un quartier, dans les domaines de l'économie, du social et du politique. (p. 319)

Plusieurs autres motifs à la pratique de la concertation peuvent s'ajouter à cette liste et varient en fonction des acteurs y participant et du contexte dans lequel elle est pratiquée. Tel que le précisent Tremblay et Rolland (2003), dans le cas d'une concertation entre l'État, le patronat et les syndicats, l'État peut chercher à associer ses partenaires sociaux afin d'être plus efficace au niveau économique; le patronat peut chercher à participer à la formulation et à la mise en œuvre des politiques économiques et sociales afin d'être plus compétitif sur le marché; les syndicats et les

travailleurs peuvent y rechercher la défense de leurs intérêts afin d'améliorer leurs conditions de travail et, par le fait même, leur qualité de vie.

Quant à la concertation pratiquée dans la gestion des affaires municipales, les motifs des acteurs peuvent aussi être variés. Ceux des élus qui désirent répondre aux demandes du public, satisfaire aux exigences de la loi et des politiques ainsi qu'établir et augmenter leur légitimité. Ceux des administrateurs qui souhaitent améliorer l'efficacité des services, les connaissances et la compréhension du public. Ceux des institutions et des groupes organisés qui désirent contribuer au débat et défendre les intérêts de leur organisation. Ceux des citoyens qui aspirent, entre autres, à une voix au chapitre.

Les paragraphes subséquents renferment une analyse de la notion de concertation qui est au cœur de la présente étude. Cette section débute par une présentation de l'évolution de la concertation. Nous nous penchons, notamment, sur sa relation avec les concepts de corporatisme et de néo-corporatisme et sur différentes typologies de la concertation devant témoigner de son sens bigarré. Les caractéristiques fondamentales de la concertation sont aussi définies nous permettant ainsi de saisir davantage la nature de cette modalité de participation. Une dernière section présente le concept d'espace public et ses liens avec la notion de concertation.

2.3.1 L'évolution de la notion de concertation

Précisons d'entrée de jeu que la concertation est une notion utilisée depuis plusieurs années au Canada et au Québec. Certains auteurs affirment que les origines de la concertation au Canada remontent à 1886, lors de la création de la première série de commissions royales d'enquêtes canadiennes qui se sont penchées sur les relations entre le travail et le capital réunissant les représentants patronaux et syndicaux ainsi que des membres du Parlement (Tremblay et Fontan, 1994).

À ce propos, Grand'Maison (1972) affirme que le Québec s'est pourvu de nouveaux instruments de développement tels que la concertation dès les années 1960, tandis que d'autres auteurs, tels que Mucchielli et Maistriaux (1977), affirment que le vocable « concertation » dans son sens actuel serait plutôt apparu vers 1970. Pour

plusieurs, la pratique de la concertation serait reconnue plus officiellement depuis le milieu des années 1980 (Ferland, 1986; Tremblay et Fontan, 1994; Lamoureux, 1996).

Lévesque (1995) vient préciser le tout en affirmant qu'il était déjà question de concertation au Québec dès le milieu des années 1970, mais dans un contexte où l'initiative venait du gouvernement tandis que, dans le milieu des années 1980, la concertation était avant tout une initiative de la société civile et d'organismes non gouvernementaux. Aujourd'hui, la concertation compte encore parmi les modalités de participation privilégiées. Autrefois utilisée en majeure partie par le gouvernement, le patronat et les syndicats, la pratique de la concertation est aujourd'hui plus étendue.

2.3.1.1 La concertation vue sous l'angle du corporatisme et du néo-corporatisme

Au Québec, ainsi que dans plusieurs pays américains et européens, la notion de concertation a été largement utilisée pour parler de la collaboration entre l'État, le patronat et les syndicats se réunissant afin de décider des orientations en matière de politiques économiques et sociales. Certains précisent qu'elle est née dans ce contexte. Il importe alors d'explorer cette genèse responsable d'avoir teinté les caractéristiques de la concertation.

Sur le territoire québécois, la collaboration entre l'État, le patronat et le syndicat a pris des formes institutionnalisées (société, commission, etc.) et d'événements tels que les conférences, les sommets ou les forums, que certains auteurs, dont Jalbert (1990) et Lamoureux (1996), ont analysé sous l'approche corporatiste ou néo-corporatiste. Cette dernière auteure précise, à cet effet, que « Le paradigme théorique le plus souvent mis à contribution pour comprendre et expliquer les pratiques de concertation dans le domaine des politiques économiques et sociales au Québec comme ailleurs est le néo-corporatisme » (p. 10). Effectivement, plusieurs auteurs utilisent la concertation et le néo-corporatisme de façon interchangeable. Toutefois, des auteurs tels que von Potobsky (1987) avancent qu'il serait erroné de considérer ces notions comme synonymes, car le néo-corporatisme

« [...] est un phénomène pluridimensionnel qui ne peut se réduire à la négociation entre les partenaires sociaux et l'État » (p. 510). Mais, qu'entend-on par corporatisme et néo-corporatisme? Quels liens entretiennent-ils avec la concertation?

Certains auteurs parlent d'un nouveau corporatisme afin de différencier la forme autoritaire du corporatisme de sa forme plus consensuelle. Schmitter (1974) distingue ainsi le « corporatisme d'État » et le « corporatisme sociétal ». Le corporatisme d'État, qui date de l'entre-deux guerres, se caractérise par un contrôle de l'État sur les organisations socioéconomiques qui en sont entièrement dépendantes. L'État prend une place considérable dans l'organisation du travail et oblige les organisations à participer aux corporations qu'il a lui-même créées. Plus récent, le corporatisme sociétal date d'après la seconde Guerre mondiale. Ce système intègre les intérêts économiques organisés et en pouvoir qui se sont développés parallèlement à l'État sans toutefois devenir totalement autonomes. Les acteurs de la société civile et l'État maintiennent, dans ce type de corporatisme, des objectifs et des activités en commun qui les rendent interdépendants.

C'est également ce qui caractérise la concertation corporatiste de Lehmbruch (1985) qui associe à l'État des acteurs externes au pouvoir public. Cet auteur distingue en effet deux types de corporatisme : la « concertation corporatiste » et le « corporatisme sectoriel ». La première forme de corporatisme se distingue de la seconde par deux principales caractéristiques : « (i) elle intègre une pluralité d'organisations représentant habituellement des intérêts antagoniques et (ii) ces organisations gèrent leurs conflits et coordonnent leurs actions avec celles du gouvernement en fonction des conditions de l'économie nationale » (p. 62). Dans ce contexte, la concertation est ouverte à la participation d'organisations aux intérêts divergents et se veut utile à la régulation de leurs conflits.

Au Québec, nous pouvons qualifier le système corporatiste de type technocratique, puisque l'État exerce un rapport de domination sur les agents socioéconomiques et sur l'ensemble de la société québécoise dans le processus de changement social vers une société industrielle avancée (Jalbert, 1990). Dans cette perspective, la

concertation apparaît comme un mode étatique de gestion des rapports sociaux. Tout comme le corporatisme sociétal de Schmitter et la concertation corporatiste de Lehmbruch, ce modèle de Jalbert intègre les acteurs de la société civile dans les structures étatiques afin que ces derniers participent à l'élaboration des politiques gouvernementales qui les concernent.

Selon von Potobsky (1987), cette nouvelle version du corporatisme repose sur le préalable du pluralisme d'un régime démocratique et, dans cette approche, le poids des groupes détient une importance décisive (p. 508). Au Québec, ce changement surgit lors de la Révolution tranquille où, sortant de l'isolement, les groupes sociaux prendront part au mouvement en tentant d'influencer le processus de prise de décision. Survenues dans les années 1970, les théories néo-corporatistes permettront alors d'analyser les structures et le fonctionnement des systèmes de participation dont, entre autres, la concertation entre les partenaires sociaux et l'État soucieux d'affronter les problèmes économiques et sociaux. De l'avis de von Potobsky,

[...] d'un point de vue politique, la concertation constituerait la méthode la plus équilibrée entre un laissez-faire pluraliste conflictuel et un étatismes accru, qui permet de mieux compenser les forces des partenaires sociaux et celles de l'État, constituant ainsi un trait nécessaire au fonctionnement des institutions démocratiques. (p. 516)

La nouvelle forme que prend le corporatisme se caractérise donc par l'ouverture du système politique à la participation de la société civile dans la gestion des affaires économiques et sociales et, plus spécifiquement, à leur participation à la définition des politiques publiques et à leur mise en œuvre. La concertation constitue le mode de gestion privilégié pour réunir ces acteurs au sein de la structure étatique et débattre des questions économiques et sociales à l'ordre du jour.

Les conférences socioéconomiques dispensées au Québec, entre 1977 et 1985 sous le gouvernement péquiste, constituent un exemple de concertation entre l'État, le patronat et les syndicats. Dans son analyse de l'action concertée au Québec entre 1976 et 1983, Tanguay (1984) dresse un portrait critique de la structure, du fonctionnement et des résultats des conférences socioéconomiques qui ont lieu au

Québec sous la gouverne du Parti québécois. Cette analyse apporte une contribution majeure à notre compréhension de l'évolution de la concertation et de ses fondements, du moins sur le territoire québécois. À cette époque, certains facteurs structurels sourdent : taux de chômage et d'inflation fort élevés; importants lockout et grèves, notamment dans les secteurs industriels et de la construction. En réaction, le Parti québécois, fraîchement au pouvoir, a voulu mettre en œuvre une stratégie corporatiste libérale du développement économique visant l'établissement d'un nouveau contrat social avec ses partenaires sociaux.

Entre 1977 et 1982, vingt conférences socioéconomiques ont lieu dont trois « grands sommets » (Pointe-au-Pic, 1977; Montebello, 1979; Québec, 1982) portant sur les conditions de travail, les tendances économiques et les enjeux nationaux. Les participants aux dix-sept autres « petits sommets » se seront penchés sur des secteurs économiques spécifiques tels que le textile, l'agriculture, la pêche, les affaires municipales, etc.. En 1977, un Secrétariat permanent des conférences socioéconomiques est créé en vue d'assurer un leadership et une expertise en matière d'action concertée. Ce secrétariat détient le mandat d'identifier les conditions du dialogue entre le gouvernement et les principaux acteurs socioéconomiques, de coordonner toutes les étapes des conférences (documents de réflexion, déroulement des délibérations, relations avec les médias, logistique) et d'assurer le suivi des conférences.

Par le biais du secrétariat, le gouvernement possédait le pouvoir de décision sur la forme que prenait la concertation, sur l'orientation donnée aux conférences, sur les moments et les lieux des rencontres, sur les thèmes majeurs discutés dans les sommets, sur les critères de sélection des délégués chez les partenaires sociaux et les organisations invitées de chacun des champs d'intérêts.

Cet important pouvoir du gouvernement dans le cadre des sommets socioéconomiques amène Tanguay à distinguer deux caractéristiques de l'action concertée vécue au Québec, en comparaison au corporatisme libéral pratiqué dans plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest.

Première caractéristique : la concertation possède une nature informelle due à son faible degré d'institutionnalisation. Du côté européen (en l'occurrence en Suède et en Autriche), les organisations participantes représentant le patronat et les syndicats jouent un rôle bien défini dans l'élaboration de politiques économiques. Au Québec, les sommets sont initiés par le gouvernement lorsque le moment lui semble propice et demeurent trop souvent des coquilles vides, dépourvues d'un réel pouvoir décisionnel.

Seconde caractéristique : dans l'action concertée pratiquée lors des sommets socioéconomiques, le gouvernement a joué un rôle prépondérant en étant celui qui initie, qui invite, qui définit les agendas, qui organise la représentation, qui choisit les thèmes, qui anime et qui interprète les conclusions. Cette forte présence du gouvernement²⁷ dans le processus de concertation lors des sommets a indéniablement occasionné la mise à l'agenda de thèmes se situant en dehors des réels enjeux auxquels étaient confrontés les travailleurs québécois. Cette situation a même engendré le retrait de certains leaders syndicaux (CSN et CEQ) ne se sentant pas partenaires à part égale dans cette relation avec l'État et le patronat.

Selon Jalbert (1990), le gouvernement avait sous sa responsabilité 86,4% des engagements dans la préparation, la coordination et le suivi des conférences. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le gouvernement est le seul à posséder l'organisation et les ressources suffisantes pour s'engager à l'intérieur de projets impliquant aussi profondément l'ensemble de la société. Il est aussi le seul dont la

²⁷ Cette omniprésence du gouvernement a suscité de nombreuses critiques déplorant le caractère davantage consultatif des sommets, sans réel débat, ni consensus ou décisions. C'est l'avis de Leclerc (dans Leclerc et Béland, 2003) qui souligne avoir participé à de nombreuses démarches de concertation de ce genre invitant différents acteurs socioéconomiques à donner leur opinion sur un sujet donné, mais qui en bout de ligne ne redonnent pas à la société civile un réel pouvoir sur leur destin (p. 278). En référence à diverses études sur la concertation (Tanguay, 1984; Fournier, 1986; Jalbert, 1990), Lamoureux (1996) soutient que les expériences québécoises de concertation ont été plus ou moins probantes en raison de : la mainmise gouvernementale sur le processus, l'absence de plusieurs éléments caractéristiques d'un système de représentation corporatiste (multitudes de groupes organisés, concurrence inter-organisationnelle, manque de mécanismes formels pour faire entériner les décisions par les membres des organisations, etc.) (p. 25).

légitimité n'est pas remise en question par les acteurs socioéconomiques dans la régulation des relations sociales (p. 321). Ainsi, la concertation a favorisé la domination de l'État sur la société civile en faisant du tripartisme, tant désiré au départ par le Parti québécois, un mythe de la concertation (Jalbert, 1990).

Tanguay ajoute une troisième caractéristique à la concertation pratiquée au Québec : la concertation réunit une grande diversité et un nombre élevé de groupes d'intérêts. Disons que trois catégories d'invités étaient présentes lors des sommets : des participants-invités, des conseillers et des observateurs. Seuls, les participants-invités avaient un droit de parole lors des débats. Pour être sélectionnés, ces derniers devaient être acteurs décisionnels au sein de leur organisme. C'est ainsi qu'à chacun des grands sommets, la concertation aura rassemblé une centaine de représentants : soit du gouvernement, du patronat, du syndicat, du mouvement coopératif, du monde universitaire, sans oublier des représentants des consommateurs et des groupes de femmes. Ces deux derniers groupes furent invités suite à des pressions qu'ils avaient eux-mêmes exercées auprès du secrétariat. Leur contribution demeure néanmoins peu signifiante, puisque disposant d'un faible pouvoir de décision. Leur présence a pour le moins servi le gouvernement en légitimant les démarches et en leur donnant un caractère démocratique (Jalbert, 1990). Par ailleurs, pour ajouter à la diversité des acteurs présents, un même secteur d'intérêts était représenté par plusieurs organisations aux objectifs et aux priorités distincts et divergents, tant au niveau idéologique qu'au niveau organisationnel. Il y avait donc absence de cohésion dans un même secteur d'intérêts, rendant d'autant plus difficile l'atteinte de consensus.

En conclusion de son article, Tanguay relève les principales failles de la stratégie corporatiste du gouvernement péquiste. Dans un premier temps, deux des trois centrales syndicales ont rejeté le partenariat social articulé par le gouvernement. Ensuite, bien qu'ouvert à la concertation, le patronat était réticent à donner un espace décisionnel aux syndicats. Enfin, le Parti québécois semblait peu enclin à réviser le code du travail et à donner plus de pouvoir de négociation aux centrales

syndicales. En un mot, plusieurs conditions de la participation n'ont pas été respectées laissant amers certains acteurs.

Après son élection en 1985, le Parti libéral met de côté la concertation puisqu'une reprise économique prend forme. Il faut dire que la concertation est considérée comme une activité spécifique au Parti québécois. Après ce vide, le Parti libéral fait renaître la concertation. Notons, entre autres, l'organisation de trois conférences socioéconomiques soit en Outaouais en 1986, en Abitibi Témiscamingue et en Montérégie en 1987. Suivra la mise sur pied du Forum pour l'emploi en 1988 et 1989 et du Rendez-vous économique en 1991. En 1996, avec le retour du PQ, ce sont les syndicats qui auront demandé les premiers la tenue d'un sommet. De ces discussions productives, ressortent plusieurs projets pensés et appliqués que nous connaissons aujourd'hui. Rappelons-nous le projet de loi sur l'équité salariale, la création d'un réseau Centre de la petite enfance (CPE), les Conseils locaux de développement, la reconnaissance de l'action communautaire et de l'économie sociale, pour ne nommer que ceux-là. À cette période, l'omniprésence de l'État déclinait, le réduisant à n'être plus le seul à inviter les partenaires à se concerter.

À la liste des invités devaient, désormais, s'ajouter des représentants des municipalités et de divers groupes actifs de la société civile. Ces dialogues auront mené à la naissance de plusieurs tables de concertation locales, initiées par l'État ou par des représentants de la société civile.

Dans son ouvrage, Lamoureux (1996) spécifie que les analyses québécoises sur la relation entre la concertation et le néo-corporatisme en arrivent à une même conclusion : il y a une certaine « incompatibilité entre notre structure pluraliste de représentation des groupes d'intérêts et la mise en oeuvre d'arrangements et de pratiques néo-corporatistes » (p. 25). L'auteure ajoute que la concertation vécue au Québec doit être définie au-delà de la perspective néo-corporatiste puisqu'elle s'ouvre, non seulement aux grands partenaires économiques et sociaux, mais, également, à de plus petits groupes sociaux et communautaires. Sous l'émergence de facteurs politiques, sociaux et économiques, le contexte de la pratique concertiste dite tripartite entre l'État, le patronat et les syndicats s'est élargi à d'autres acteurs :

organismes de la communauté et citoyens. Cette propension englobe d'autres secteurs, dont la gestion des affaires municipales et, plus spécifiquement, l'élaboration de politiques publiques municipales. C'est particulièrement la concertation pratiquée dans ce contexte qui nous intéresse ici.

2.3.2 Les typologies de la concertation

Tel que nous l'avons soulevé à quelques reprises depuis le début de la thèse, la concertation varie selon les acteurs y participant, le milieu dans lequel elle est pratiquée et son contexte d'utilisation, ce qui a donné naissance à plusieurs typologies. Ces dernières offrent un portrait des différentes façons d'observer et de considérer cette notion et alimentent du même coup son caractère diffus. En outre, ces approches pour qualifier la concertation influencent, certes, son caractère démocratique. Nous y reviendrons.

Blanc (1999) distingue deux types de concertation : la concertation avec les habitants et la concertation entre institutions. La différence entre ces deux formes de concertation réside principalement au niveau du pouvoir décisionnel octroyé. Dans le cas de la concertation pratiquée avec les habitants, il s'agit d'une « redistribution » du pouvoir déjà concentré aux mains des élus, des experts et d'autres acteurs locaux. Pour ce qui est de la concertation avec les institutions, il s'agit plutôt d'une « répartition » du pouvoir entre les diverses instances présentes. En faisant référence à la concertation pratiquée dans le champ de l'aménagement urbain, Bratosin (2001) identifie deux types de concertation : technique et procédurale. Pour cet auteur, la concertation technique se réfère aux réalités spatio-temporelles qui font l'objet d'opérations d'échanges d'informations empiriques et analytiques, tandis que la concertation procédurale fait référence à la concertation apposée sur l'action collective par un ensemble de procédures instaurées ad hoc ou exigées juridiquement.

Lamoureux (1996) et Romi (1999) parlent de concertation « permanente », c'est-à-dire institutionnalisée ou juridiquement organisée et souvent dévolue aux associations. Tremblay et Fontan (1994) distinguent, quant à eux, cinq différents

types de concertation : 1) géographique : sur une base de quartier, municipale, régionale et nationale; 2) temporaire : en fonction d'un objet ou d'un événement; 3) à objectif unique, donc autour d'un objectif simple; 4) à objectifs multiples : la concertation cherche alors à atteindre plusieurs objectifs et 5) électorale : autour de certains candidats en fonction d'enjeux bien définis (p. 342). À noter que ces cinq types de concertation ne sont pas mutuellement exclusifs. Tout comme Tremblay et Fontan (1994), Lamoureux (1996) discerne une concertation « temporaire » utilisée pour répondre à un problème immédiat. Romi (1999) parle plutôt de concertations « ponctuelles » qu'il considère plus nombreuses et plus ouvertes que les concertations dites institutionnalisées.

Tremblay et Rolland (2003) distinguent cinq niveaux où se pratique la concertation. Le niveau international réunissant à titre d'exemple le groupe des sept pays les plus industrialisés qui se concertent afin de coordonner les cycles économiques des pays. Le niveau national où la concertation peut réunir les chefs des fédérations syndicales, les patrons et le gouvernement pour coordonner les politiques économiques et les négociations salariales. Le niveau régional ou le niveau sectoriel permettant aux acteurs de se pencher sur les problèmes régionaux ou sectoriels et tenter ainsi de trouver des solutions. Le niveau local, dans une municipalité, ou dans une communauté donnée, et au sein même d'une entreprise où elle peut s'avérer un outil efficace de développement économique et social (p. 12).

En 1972, avant même l'avènement des grands sommets socioéconomiques, Grand'Maison précisait que tout problème qui se pose dans une collectivité comporte à titre de solution au moins trois formes essentielles de solidarité, soit la concertation hiérarchique, la concertation fonctionnelle et la concertation communautaire. La concertation hiérarchique se vit au niveau décisionnel entre les paliers de pouvoir, entre le public et le privé. Elle sert à une articulation efficace des centres de décision. La concertation fonctionnelle se situe au niveau sectoriel. Elle sert à la régulation des conflits et à l'échange de points de vue dans le but d'éclairer la situation et de coordonner les actions. La concertation communautaire se réfère aux nombreux types de regroupements de citoyens cherchant à sortir de l'isolement

et à combler le besoin de tissus humains collectifs au-delà des intérêts particuliers. Grand'Maison soutient que les initiatives mises en œuvre en vue de résoudre les problèmes collectifs peuvent naître à l'un ou l'autre de ces trois niveaux, mais leur avenir dépend de l'établissement de rapports dynamiques entre ces trois formes de concertation (p. 380).

Schneider (1987) complète le tableau par sa typologie élaborée à partir de six différentes « coupes » d'observation de la concertation : 1) la composition des acteurs; 2) les finalités recherchées; 3) la portée des pratiques; 4) la formalité des règles et des conventions; 5) le statut « juridique » et 6) la régularité des pratiques (p. 34-44). Regardons en quoi consiste chacune de ces coupes.

La composition des acteurs. Tout d'abord, la concertation peut réunir des acteurs sur une base « verticale ». Dans ce contexte, elle est accessible aux membres d'un même système qui sont impliqués dans le projet en élaboration. Le statut des membres y est diversifié, mais homogène quant aux référents culturels et aux intérêts. Aussi, la concertation peut réunir des acteurs sur une base « horizontale », c'est-à-dire sur la base de leurs contributions à la réalisation du projet, sans référence à l'origine institutionnelle des acteurs. Selon Schneider, l'adhésion des acteurs à la concertation se fait dans la majorité des cas sous forme « volontaire ». Par contre, les règles formelles du système dans lequel la concertation est pratiquée et les pressions exercées par le groupe peuvent en faire une pratique « coercitive ».

Les finalités recherchées. Elles peuvent s'orienter vers la quête de réponses aux besoins des membres ou s'inscrire dans un cadre plus large et venir en réponse aux besoins de clientèles ou de territoires ciblés. La concertation peut également chercher à répondre à la fois aux besoins des membres et aux besoins de clientèles externes.

La portée des pratiques. La concertation peut être de nature « hiérarchique » réunissant des instances décisionnelles impliquées dans la gestion d'une problématique spécifique. La portée de ce type de concertation est avant tout politique puisqu'elle se situe au niveau de l'élaboration de l'action. La concertation peut s'avérer de nature « administrative » se rangeant également à l'échelon

institutionnel, mais s'exerçant à un niveau inférieur et se situant plus près de l'action concrète. La concertation à portée « communautaire » n'est pas liée à un cadre institutionnel. Elle naît d'ailleurs en réaction aux orientations et aux actions de l'autorité publique. De nature très diversifiée, sa pratique se concentre principalement sur la promotion et le développement d'un groupe particulier d'intérêts.

La formalité des règles et des conventions. La concertation s'applique généralement à partir de règles formelles ou ouvertes, mais elle est rarement improvisée. Sa formalisation peut se faire à partir de protocoles, tout comme elle peut se pratiquer à partir de règles implicites. Le modèle mixte propose une concertation dont certains aspects sont réglementés à l'intérieur de documents formels et d'autres aspects sont laissés informels, entre les mains des participants.

Le statut juridique. La concertation peut être reconnue comme instance décisionnelle et posséder ainsi un statut juridique. Elle peut aussi se voir attribuer un champ d'exercices défini. D'un autre côté, la concertation peut tout simplement reposer sur une reconnaissance s'appuyant sur des facteurs politiques ou interpersonnels.

La régularité des pratiques. Schneider rejoint Lamoureux (1996), Bratosin (2001) et Romi (2001) en affirmant que la concertation peut être régulière (permanente ou procédurale) et faire par conséquent partie des modes de fonctionnement interne d'une organisation. La perspective de Schneider (1987) converge aussi avec celle de Romi (2001) lorsqu'il précise que la concertation peut être pratiquée de façon ponctuelle, selon les exigences du moment. Tel est le cas des sommets et conférences thématiques (économie et emploi, socioéconomique, jeunesse, etc.) organisés par le gouvernement du Québec à l'époque.

Au palier local, la concertation peut être adoptée entre organismes ou institutions sur une base sectorielle ou intersectorielle, entre les instances de la ville (soit entre les acteurs d'un même service municipal ou entre les différents services), tout comme elle peut réunir la ville (administrateurs municipaux et conseillers municipaux), les institutions et les acteurs de la base (organismes et citoyens). Selon Gontcharoff (1999), la mise en œuvre de la concertation entre le pouvoir local et les citoyens

peut provenir d'un mouvement ascendant ou descendant. Le mouvement ascendant part d'une initiative de la population qui « s'auto-organise » à l'échelle d'un quartier, notamment à travers la forme associative, et qui cherche à influencer, d'une manière ou d'une autre, le pouvoir local. La concertation peut également se former à partir d'un mouvement descendant qui part du pouvoir local (municipal) et cherche à atteindre la population (p. 306). Dans ce cas, les citoyens agissent à titre d'acteurs invités à participer à l'élaboration du projet.

En référence aux diverses typologies présentées, la concertation favorisée dans l'élaboration de politiques municipales provient généralement d'un mouvement descendant. Ceci du fait qu'elle est initiée par des municipalités disposées à inviter les citoyens collectifs et individuels à s'y joindre de façon directe ou indirecte, bien qu'elle puisse être revendiquée au départ par les groupes du milieu. Il s'agit d'une concertation procédurale suivant une série d'étapes planifiées. Cette concertation est souvent temporaire, car les comités se dissolvent généralement une fois la politique adoptée par le conseil municipal. Un comité permanent d'évaluation et de suivi du plan d'action peut toutefois être mis sur pied. Cependant, ce comité ne regroupe pas nécessairement les mêmes personnes ayant participé à l'élaboration de la politique.

La concertation utilisée dans la formulation de politiques municipales est souvent fermée, les participants étant ciblés par l'instance décisionnelle. Elle peut néanmoins s'ouvrir par l'intermédiaire d'autres modalités de participation telle la consultation. Les participants se joignent à la concertation de façon volontaire suite à l'invitation de l'autorité municipale à y participer ou peuvent être mandatés par leur organisme d'attache. En outre, cette concertation est de nature politique, car elle s'attarde aux affaires publiques et se concentre sur l'intérêt général. Sa pratique suit des règles formelles qui sont habituellement expliquées aux participants en début de processus. Les comités de concertation mandatés par la ville pour élaborer les politiques municipales ne sont pas des instances décisionnelles au sens où l'adoption des politiques demeure sous l'autorité du conseil municipal. Ces comités

ne possèdent pas de statut juridique. Ils reposent sur une reconnaissance politique qui se veut en général ponctuelle, le temps de la mise en forme de la politique.

Ces typologies démontrent la réalité éclatée de la concertation. Elles donnent une vision d'ensemble des différentes formes qu'elle peut prendre, de ses caractéristiques et de ses divers angles d'analyse. Les initiateurs de la concertation, l'ouverture de cette modalité de participation, les acteurs invités, le pouvoir d'influence qui leur est consenti et les règles conditionnant les échanges varient selon les types de concertation. Ces caractéristiques influent, certes, sur le caractère démocratique de cette dernière.

2.3.3 Les principales caractéristiques de la concertation

Toute organisation peut pratiquer la concertation avec d'autres organisations, peu importe son secteur d'activité ou son palier d'intervention. La concertation ne se définit pas en premier lieu par la provenance de ses acteurs, par son milieu ou par son contexte de pratique qui peuvent certes l'affecter largement mais qui diffèrent considérablement d'un cas à l'autre. Elle se définit avant tout par la nature de son processus, par ce qui la caractérise en tant que modalité de participation. À partir de nos lectures, nous retenons sept principales caractéristiques de la concertation pratiquée notamment dans la gestion municipale : 1) elle est une modalité de participation publique différente, mais complémentaire aux autres modalités; 2) elle possède un caractère conflictuel; 3) elle vise le consensus ou le compromis; 4) elle sert à orienter les décisions; 5) elle est fondée sur la discussion et la délibération; 6) elle constitue un processus qui se planifie et 7) elle est généralement du registre de la représentation.

2.3.3.1 Une complémentarité entre concertation, information, consultation et partenariat

La concertation constitue une forme de participation publique. Dès la fin des années 1960, Arnstein (1969) proposait dans son article "A ladder of citizen participation", une échelle de huit niveaux de participation qui se différencient par le degré d'influence et de pouvoir des citoyens sur la prise de décision (Figure 2.1). Cette

auteure distingue trois degrés de pouvoir dans la participation, soit la « non participation », le « pouvoir symbolique » et le « pouvoir délégué ». La première catégorie « non participation » inclut deux niveaux : 1) la manipulation et 2) le conditionnement dont l'objectif est principalement d'éduquer ou de corriger le comportement des participants. La seconde catégorie « pouvoir symbolique » compte trois niveaux : 1) l'information, 2) la consultation et 3) l'apaisement. Ces types de participation permettent aux citoyens d'être entendus et de donner leur opinion. La dernière catégorie « pouvoir partagé » contient trois différents niveaux soit 1) le partenariat; 2) la délégation et 3) le contrôle. Dans la relation de partenariat, les participants possèdent un pouvoir d'engagement et de négociation. Dans la délégation, les citoyens détiennent la majorité du pouvoir décisionnel. Dans le contrôle, ils ont le plein pouvoir de gestion.

Citizen control	Degree of Citizen Power
Delegated power	
Partnership	
Placation	Degree of Tokenism
Consultation	
Informing	
Therapy	Non participation
Manipulation	

Figure 2.1
Échelle de participation tirée de Arnstein (1969).

Le terme « concertation » ne figure pas sur cette échelle car, tel que relaté préalablement dans la thèse, il est rarement utilisé du côté anglophone. Pour notre part, nous situons la concertation à la marge du *pouvoir symbolique* (tokenism),

catégorie à l'intérieur de laquelle les participants peuvent écouter et être écoutés et du *pouvoir partagé* (citizen power) où les participants détiennent le pouvoir de décider ensemble. En concertation, les participants disposent non seulement du pouvoir d'écouter et d'être écoutés, mais également du pouvoir de discuter, de débattre et d'influencer les décisions sans pour autant posséder un pouvoir décisionnel.

La plupart des échelles classiques de participation s'échelonnent sur quatre niveaux : l'information, la consultation, la concertation et le partenariat. Dans la pratique, la concertation est souvent confondue avec ces autres formes de participation. Même sous une perspective conceptuelle, la frontière entre ces modalités demeure floue. Ces dernières n'évoluent pas isolément les unes des autres et leurs univers peuvent s'entrecroiser. C'est d'ailleurs ce que soutiennent Mucchielli et Maistriaux (1977) qui ont analysé la concertation sous une approche psychosociale et qui accordent, dans son processus, une place importante à la production de l'information et à sa diffusion : « Au moment où il est apparu [le terme concertation], il a réuni en un seul mot ce qui s'appelait alors INFORMATION, CONSULTATION, PARTICIPATION » (p. 15). Il y a effectivement une complémentarité entre ces formes de participation publique. En pratique, l'information est utilisée dans les autres modalités et la consultation peut être greffée à la concertation, permettant ainsi d'élargir le débat. Toutefois, l'information, la consultation, la concertation et le partenariat possèdent leurs propres spécificités et visent des objectifs différents. Tremblay et Rolland (1996) précisent que ces notions sont même souvent utilisées comme de parfaits synonymes, mais qu'il y a pourtant d'importantes distinctions et nuances à faire.

D'après l'échelle d'Arnstein, l'information constitue un niveau de participation inférieur à la concertation. Elle est également inhérente à l'ensemble des formes de participation publique. Elle favorise la transmission de renseignements de façon unidirectionnelle des autorités vers les citoyens et les organismes, sans engagement des autorités de tenir compte de leurs réactions. La diffusion des informations se fait par le biais de différents médias. Accessible verbalement ou sous forme de

documents papier dans divers points de services, elle est transmise dans les divers réseaux d'acteurs sensibilisés par la question.

La consultation représente une seconde modalité de participation. Elle est une interaction officielle entre les autorités qui acceptent que les citoyens et les organismes détiennent une certaine influence sur les décisions, et les citoyens et organismes qui s'engagent à exprimer un avis sur le projet en consultation (Breux, Bherer, et Collin, 2004). Les autorités promettent ainsi moralement de tenir compte de l'opinion des participants, sans obligation toutefois.

Les notions de consultation et de concertation sont régulièrement confondues. Existente pourtant certaines différences. Pour certains auteurs, dont entre autres Lamoureux (1996), la différence entre la consultation et la concertation réside essentiellement dans le caractère plus décisionnel de la dernière : la consultation sert à enrichir le processus décisionnel, mais n'en fait pas partie. La concertation suppose, de son côté, une certaine implication des participants envers le processus de décisions concertées, que ce soit de type financier ou une contribution à la discussion; engagement inexistant dans la consultation.

La concertation suppose une redistribution du pouvoir au profit des organisations invitées et des citoyens, leur donnant ainsi une certaine influence sur les décisions, précise Blanc (1999). Tel que mentionné précédemment, dans la consultation, les élus et l'administration sollicitent l'avis des participants, mais ne sont pas obligés d'en tenir compte dans leurs décisions. Les participants à la concertation possèderaient donc un degré de pouvoir supérieur à celui consenti en consultation. Blanc (1999) spécifie par contre que la distinction entre ces deux notions, bien qu'essentielle, demeure peu opérante dans la pratique puisqu'elle renvoie à la relativité des points de vue. Léveillé et Léonard (1989) expliquent que la confusion entre ces deux notions s'installe habituellement au moment où l'on ne précise pas la nature et la portée réelle de l'opération qui est amorcée ou de l'institution qui est créée.

À ne pas s'y méprendre, la catégorisation de la concertation est beaucoup plus complexe. Que penser d'une concertation pratiquée avec le pouvoir public à qui

appartient d'emblée la prise de décision? Elle perd dès lors son degré de pouvoir décisionnel qui la différencie des autres modalités figurant sur les échelles classiques de participation. À notre avis, le pouvoir délégué en concertation est avant tout un pouvoir de discussion. Donc, les principales différences entre consultation et concertation résident dans le fait qu'en consultation, les participants disposent d'un faible pouvoir ou espace de discussion et que la participation se veut généralement élargie, c'est-à-dire accessible à tous les acteurs (citoyens ou organismes) désirant y participer ou du moins aux acteurs touchés par la question en débat. À titre d'exemple, une municipalité désirant mettre de l'avant un projet ou améliorer une situation problématique peut inviter l'ensemble de ses citoyens et les organismes de son milieu, exposer son projet et écouter leurs opinions sur le sujet, sans obligation d'en tenir compte. La concertation est un processus qui réunit des acteurs ciblés par l'autorité, invités à participer aux discussions. Elle regroupe alors, et généralement à plusieurs reprises, un nombre restreint d'acteurs. Ce qui facilite ainsi un dialogue face à face plus équitable et une distribution plus réaliste du pouvoir de discussion et d'influence sur les décisions. Il apparaît plus « acceptable » pour les autorités publiques et plus « réaliste » en pratique de déléguer un certain pouvoir à un petit nombre d'acteurs choisis, notamment pour leurs connaissances et leurs compétences sur la question à l'ordre du jour. Dans la concertation, les participants bâtissent ensemble le projet par le biais de la discussion et de la délibération.

Une différence existe également entre concertation et partenariat. Doré (1992) précise que si le concept de concertation peut être flou et lourd de symbolique, ceci est encore plus vrai avec celui de partenariat. Concertation et partenariat se distinguent par l'action au cœur de leur processus : dans la concertation, on « discute ensemble » et dans le partenariat, on « agit ensemble ». C'est ce que soutient Vachon (1993) pour qui le partenariat est une action partagée entre différents acteurs qui agissent selon une entente établie entre eux par la discussion en concertation (p. 20). Il ajoute même que sans concertation, il n'y a pas de partenariat possible et que la concertation ne prend tout son sens que lorsqu'elle se

prolonge dans le partenariat. La concertation devient alors une phase du partenariat. Dans cette perspective, concertation et partenariat sont indissociables.

Tremblay et Fontan (1994) différencient la concertation et le partenariat en fonction du niveau d'engagement des acteurs. Selon ces auteurs, la principale variante entre la notion de partenariat et celle de concertation vient du fait que dans le partenariat, il y a un engagement contractuel entre acteurs sociaux acceptant d'entreprendre un projet conjoint dont la mission, les objectifs, les moyens d'action et la durée sont précisément définis (p. 324). Le partenariat réunit généralement des institutions publiques ou privées sous la formule « gagnant – gagnant ».

En résumé, l'information vise la communication de renseignements qui est généralement à sens unique (du haut vers le bas). La consultation permet aux participants d'écouter la présentation du projet que souhaite mettre sur pied le pouvoir public et de donner leur opinion à ce propos. Ils ont ainsi l'occasion de pouvoir influencer le projet et son élaboration. Dans la concertation, les membres du groupe formé par l'autorité publique élaborent ensemble le projet par le biais de discussions. Les acteurs invités disposent d'un pouvoir d'échange et d'influence partagé sur les décisions, sans pour autant posséder un pouvoir sur la décision finale. Dans le partenariat, l'engagement des partenaires et de leur organisation se veut plus formel, souvent contractuel, et va au-delà de la discussion. Dans le partenariat, les acteurs passent à l'action concrète.

L'imprécision régnant autour de la définition et de la signification de ces notions peut expliquer la fréquente utilisation du terme global « participation » dans les textes et discours pour qualifier ces dispositifs sans frontière précise, à la lumière des pratiques qui évoluent dans un contexte dynamique en constant changement.

2.3.3.2 Un caractère conflictuel

La concertation n'épuise pas la contestation, car selon ses origines étymologiques, elle est, par nature, conflictuelle. En effet, « si dans son emploi pronominal, se concerter est la volonté de s'entendre pour agir de concert, le substantif concertation vient du latin « concertatio » et désigne la lutte, le conflit, la dispute » (Louvet, 2000,

p. 4). Or, dans la concertation cohabitent deux dynamiques qui lui confèrent une allure paradoxale : elle a pour fondement la discussion et la délibération et pour essence le conflit et la confrontation. Rui (2004) constate qu'en tant qu'expérience démocratique où se confrontent pouvoir et domination, il n'est pas étonnant que la concertation soit source de frustrations. Cette dimension conflictuelle de la concertation s'explique en majeure partie par le fait qu'elle réunit des acteurs aux rapports de force différents et ayant des intérêts divergents, voire contradictoires (Rui, 2004; Certu, 2000; Place, 2000; Lamoureux, 1996). Chaque organisme et chaque institution participant à la concertation possèdent en outre sa propre culture organisationnelle et ses propres valeurs. La différence de perception des enjeux et des objectifs ainsi que les intérêts et les valeurs qui varient d'un acteur à l'autre conditionnent le conflit entre les participants à la concertation. Le conflit est donc inhérent à la concertation et une atténuation trop forte de son existence priverait l'espace public d'un certain dynamisme, tel que le soulignent Mansbridge (1996), Gould (1996), Mouffe (1996, 1999) et Young (2000) dans leur analyse de la délibération.

Malgré le caractère conflictuel de la concertation, celle-ci permet l'établissement d'une discussion et une harmonisation des différentes positions avant la prise de décision, notamment entre le pouvoir public et les groupes organisés, sur des questions économiques, sociales ou autres touchant la communauté ou, plus largement, la société.

2.3.3.3 Une discussion visant le consensus et le compromis

De nombreux auteurs soulignent dans leur définition que la concertation suppose un consensus chez les différents acteurs (Ninacs, 2002; Lamoureux, 1996; Tremblay et Fontan, 1994; Vachon, 1993). Pour Habermas, le consensus rationnel n'est possible que s'il y a respect des quatre présupposés normatifs suivants : le discours des locuteurs doit être intelligible; les propositions énoncées doivent être vraies; l'acte de parole doit se conformer au contexte normatif; les propos doivent être sincères et authentiques.

Deux questions se posent. L'atteinte de ces exigences est-elle probable dans le contexte où la concertation, caractérisée par une dimension conflictuelle, nécessite un certain partage du pouvoir (du moins le partage du pouvoir de discussion) et réunit une variété d'acteurs aux valeurs et aux intérêts souvent divergents? Serait-il alors plus approprié de parler de « compromis » plutôt que de « consensus »? D'autant plus que sous l'angle néo-corporatiste qui l'a façonnée, du moins au Québec, la concertation s'avère le reflet de fortes et fréquentes négociations et de compromis entre les groupes d'intérêts.

Rui (2004) déclare qu'en faisant abstraction des dissensions, le débat public échoue et nie la qualité légitime des acteurs à prendre la parole. Cette situation priverait le débat de son dynamisme, tel que soulevé précédemment. Le désir absolu d'atteindre le consensus néglige la pluralité des alternatives, des valeurs et des opinions. D'autant plus que la disparité des enjeux auxquels est confrontée la concertation rend encore plus complexe l'atteinte du consensus. Pour notre part, nous préférons utiliser le terme « compromis ». Pour Ferrarese (2003), la notion de compromis se définit comme « la recherche coopérative de normes valides, un accord raisonnable entre systèmes de valeurs en présence, élaboré notamment lorsque le consensus est introuvable » (p. 155). Cette définition met l'accent sur l'accord raisonnable et voit le compromis en tant que solution de remplacement au consensus, en tant que « pis-aller ». Nous préférons la définition du Groupe CERTU qui définit le compromis comme une solution en soit. Il s'agit pour ce groupe d'un « arrangement dans lequel des concessions mutuelles sont faites jusqu'à ce qu'un accord partagé puisse être trouvé » (p. 12). Cette perception de la notion de compromis rend « légitime » la prise en compte des intérêts des uns et des autres dans les échanges. Nous sommes d'avis que la recherche de compromis s'arrime davantage au contexte pragmatique de confrontation des idées que permet la concertation.

2.3.3.4 Un processus qui oriente les décisions

Les opinions divergent chez les auteurs en ce qui concerne le caractère décisionnel de la concertation. En fait, sa nature décisionnelle dépend des acteurs y participant et, surtout, de la légitimité associée à leur statut.

Pour Lamoureux (1996), Schneider (1987) et Ouellet (1983), la présence d'acteurs décisionnels ayant le pouvoir de s'engager au nom de leur organisation s'avère essentielle à la concertation, voire fondamentale pour enclencher des changements. Par son examen de la concertation sous l'angle du néo-corporatisme, Lamoureux (1996) définit la concertation comme « un processus volontaire et décisionnel d'élaboration et de mise en oeuvre de stratégies et politiques économiques et sociales, auquel participent différents acteurs socioéconomiques et l'État » (p. 5). Dans cette conception, la concertation pratiquée dans le cadre de relations entre l'État, le patronat et le syndicat, implique une participation décisionnelle des acteurs, non seulement au niveau de l'élaboration mais également au niveau de l'application. La négociation entre les acteurs est souvent centrale dans cette approche de la concertation et le pouvoir décisionnel des acteurs devient une condition sine qua non.

Sans toutefois spécifier les acteurs au cœur de la concertation comme le fait Lamoureux (1996), Schneider (1987) accorde tout comme elle une place prépondérante au pouvoir décisionnel dans sa définition de la concertation. À partir d'une conception administrative et gestionnaire, cet auteur définit la concertation comme étant :

Une démarche qui comprend l'ensemble des pratiques articulées d'un groupe d'acteurs décisionnels et autonomes qui ont convenu d'harmoniser non seulement leurs orientations, mais également leurs stratégies d'intervention et leurs actions concrètes au sein d'un secteur d'activités donné. (p. 25)

Selon cette définition, la démarche de concertation doit réunir des acteurs décisionnels en mesure d'engager des ressources et d'enclencher des changements. La concertation se veut, sous cette optique, un mode de prise de décision et cherche à regrouper des acteurs d'influence plutôt que des experts ou

des personnes choisies uniquement pour leur potentiel en ce qui a trait à leur représentativité sociale.

Toutefois, le caractère décisionnel de la concertation n'apparaît pas prédominant lorsqu'elle est pratiquée dans le champ de l'action publique et qu'elle privilégie la participation publique. À ce niveau, la participation s'étend aussi aux groupes organisés, voire aux citoyens, mais le pouvoir décisionnel final appartient au pouvoir public. Dans son article, Gontcharoff (1999) rappelle que les instances de concertation ne sont pas des instances de décision, mais des moyens d'enrichir le pouvoir déjà en place par les points de vue, les compétences et les « forces vives » des participants (p. 313). Les chercheurs du groupe Certu (2000) ajoutent qu'il existe une contradiction intrinsèque à la notion de concertation puisque, dans les faits, « on demande l'avis des gens sur une décision que l'on va prendre mais le pouvoir ne leur est pas pour autant délégué » (p. 14). Ainsi, la concertation s'inscrit dans la logique de la décision pour laquelle elle a été organisée, mais ne doit pas être confondue avec la décision elle-même (Certu, 2000). Blanc (1999) souligne également ce paradoxe en précisant que la concertation suppose une redistribution du pouvoir entre les acteurs participants, mais cette redistribution n'est pas formalisée juridiquement. La concertation peut donc être remise en question à tout moment. Elle doit faire la preuve concrète de son efficacité pour se maintenir.

Bratosin poursuit en ce sens en spécifiant qu'en concertation, on « décide de concert avec ceux qui ne décident pas » (p. 13). Il précise à cet égard que la concertation hiérarchise les espaces de discussion en fonction des pouvoirs que revêt chacun des acteurs. L'auteur parle d'une triple délimitation : pouvoir dire, pouvoir faire et pouvoir décider. Dans un contexte de participation publique, la concertation invite à la préparation et à l'accompagnement de la décision et non à la prise de décision. Le sens de la concertation n'est donc pas l'action de « décider ensemble », mais plutôt de « dire ensemble » (Bratosin, 2001).

Après une analyse de différents dispositifs de participation publique, Blondiaux (2005) en arrive à la conclusion que toutes ces procédures possèdent un caractère consultatif puisqu'elles ne sont jamais en prise directe avec la décision

démocratique. En fait, tout dépend de ce que l'on entend par décision démocratique. Dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques municipales en concertation, le pouvoir décisionnel final concernant son adoption demeure, certes, l'exclusivité des autorités municipales²⁸, mais les participants à la concertation possèdent néanmoins un pouvoir de débattre leurs idées ainsi qu'un pouvoir de décision sur le contenu de la politique qu'ils composent en commun. La concertation possède son caractère exclusif que l'on pourrait nommer « concertatif », qui va certainement au-delà de la simple demande d'avis. Nous devons élargir la perspective d'analyse de la concertation à son caractère délibératif qui la différencie de la consultation, et non seulement l'interpréter à partir de la dimension décisionnelle.

2.3.3.5 La discussion et la délibération comme fondement

La concertation constitue une phase de communication préalable à l'action en commun. C'est à cette étape que les opinions et les perceptions des participants se forment, s'éduquent et se modifient. La discussion et la délibération sont au cœur de la concertation. Un constat se dégage chez la majorité des auteurs quant à la nature dialogique de cette dernière. Pour Tremblay et Rolland (1996), les objectifs de la concertation ne s'atteignent que par le biais du dialogue. En fait, pour ces auteurs, la concertation consiste à rassembler autour d'une même table des acteurs en vue de les amener à discuter et à échanger sur des analyses et solutions à des problèmes communs. Les chercheurs du groupe Certu (2000) cernent la notion d'échanges en spécifiant que « concerter » se réfère non seulement à « donner un avis », mais également à « donner la parole ». Ils ajoutent à cet effet qu'il ne suffit pas de donner la parole à une personne pour qu'elle la prenne. L'action d'échanger suppose notamment de gagner la confiance du participant et d'être à son écoute, conditions considérées fondamentales dans l'instauration du dialogue.

²⁸ Tel que le souligne Jalbert (1990) à l'intérieur de sa thèse de doctorat portant sur la concertation comme mode étatique de gestion des rapports sociaux, le gouvernement a toujours joué un rôle décisionnel majeur dans la concertation.

La concertation offre une occasion de délibération aux acteurs y participant. Effectivement, dans un contexte d'élaboration de politiques municipales, les acteurs invités à prendre part au groupe de concertation développent ensemble le projet par le biais d'échanges d'arguments raisonnés; espaces permettant à chacun d'émettre son opinion sur le sujet, d'écouter l'opinion des autres et de faire ainsi évoluer la discussion et, par le fait même, le projet de politique.

2.3.3.6 La concertation : un processus qui se planifie

Bien que les opinions divergent sur la nature de la concertation, un premier constat se dégage. Selon Lamoureux (1996) : « [...] la concertation est un processus, un mécanisme ayant pour objectif l'établissement d'accords et d'actions communes » (p. 4). La concertation, qu'elle soit pratiquée entre services publics ou avec les acteurs de la société civile et les citoyens, représente un « processus » structuré en une série d'étapes logiques et son succès dépend de certaines conditions spécifiques²⁹ (Fortier, 2002). En effet, tel que le précise Ferland (1986) : « il ne suffit pas de réunir des interlocuteurs autour d'une même table et les inviter à discuter de préoccupations communes pour que la concertation surgisse », la concertation nécessite une organisation. Par ses propos, Schneider (1987) démontre l'importance de planifier la concertation :

On apprend, d'une façon générale, que ce processus [la concertation] implique un partage plus ou moins collectif d'idées, de perceptions et parfois de ressources mais les concepts deviennent rapidement confus lorsqu'il s'agit de les appliquer au niveau du partage des rôles, des incidences sur les pratiques administratives et même sur les conceptions sous-jacentes du pouvoir. (p. 5)

Pour sa part, Vachon (1993) considère que la signification de la concertation : « [...] a souvent été réduite à l'idée de se rencontrer, de débattre quelques questions, d'échanger certaines informations (pas trop compromettantes), de mettre en

²⁹ Ces résultats sur les conditions de succès de la concertation proviennent d'une enquête effectuée en 2001 auprès de professionnels en loisir, dans le cadre de la Maîtrise en Loisir, culture et tourisme du Département d'Études en Loisir, culture et tourisme de l'Université du Québec à Trois-Rivières.

commun quelques équipements... La concertation c'est autre chose » (p. 100). La concertation peut difficilement exister sans efforts considérables de la part des individus concertistes. « La concertation ne s'improvise pas, il faut structurer un processus, repérer à quel stade les décisions clés devront être prises, déterminer qui fera l'objet d'une concertation et selon quelles modalités, fixer un calendrier » (Certu, 2001, p. 59). Par conséquent, la concertation doit s'inscrire comme étant un processus qui se planifie à partir d'un cadre précis.

À ce sujet, les prochains paragraphes présentent les différentes étapes de la concertation selon une étude antérieure sur le sujet : les motivations à se concerter, le travail en équipe, la mise en œuvre de la concertation, le suivi du processus et le leadership qui gravite en chacune des étapes (voir Fortier, 2002).

Dans un premier temps, la concertation doit réunir des acteurs « *motivés à se concerter* ». Avant le démarrage du processus de concertation, il apparaît impératif que les acteurs participants sentent l'importance de se concerter. Ceux-ci doivent être convaincus de la pertinence de la concertation et de sa valeur ajoutée.

La seconde étape se réfère aux relations entre les partenaires, plus précisément au « *travail en équipe* ». Les principales conditions de succès de cette étape reposent sur la pertinence des acteurs présents et sur leur reconnaissance mutuelle. En effet, les recherches démontrent qu'il est important de réunir des participants « *habilités* » à contribuer à l'avancement du projet. Une volonté d'agir de la part des participants et l'établissement d'une relation de confiance entre ces derniers s'imposent. La concertation pratiquée dans l'élaboration de politiques municipales réunit généralement des élus et des administrateurs municipaux, des représentants d'organismes de la communauté et des représentants d'institutions. Elle réunit surtout, au premier chef, des organisations. Mais les citoyens individus susceptibles de s'impliquer peuvent y trouver leur place selon l'élargissement de l'espace public que consent le processus de concertation. Malgré la présence d'acteurs aux horizons divers, le travail en équipe suppose une reconnaissance de l'autre, de son identité personnelle, de son rôle spécifique dans la concertation et de sa vision qui peut être différente de la nôtre (Certu, 2000).

La troisième étape du processus de concertation consiste à sa « *mise en œuvre* ». Quatre conditions semblent d'intérêt majeur dans cette étape : 1) les attentes du groupe et des participants doivent être définies; 2) les acteurs présents doivent posséder des habiletés à agir en discussion; 3) le processus de concertation doit être planifié (plan d'action) et 4) il doit y avoir présence d'un leadership mobilisateur au sein du groupe.

Ainsi, les participants à la concertation doivent se donner une vision et une compréhension communes du problème et de ses enjeux et ils doivent définir et comprendre les résultats attendus des individus et du groupe. Ils doivent également avoir des habiletés à agir en concertation, c'est-à-dire des habiletés à donner leur opinion et à débattre des questions à l'ordre du jour. Dans le monde de la concertation, dire c'est agir (Bratosin, 2001). Les représentants d'organismes ou d'institutions doivent posséder le pouvoir de prendre des décisions et de faire adopter ces décisions par leur organisation. La qualité de l'information qui circule dans le groupe est essentielle. Les informations doivent être pertinentes, transparentes et circuler de façon efficace. Ces derniers éléments témoignent de l'importance d'établir clairement les règles de fonctionnement de la concertation dès le début du processus. En matière de leadership, l'efficacité du leader réside dans sa capacité d'exercer avec succès les responsabilités et les rôles assignés et surtout dans la confiance des membres du groupe envers son leadership (Mucchielli, 1989). Ouellet (1983) conçoit que « parmi les différentes variables organisationnelles susceptibles d'influer sur le mode de participation politique qu'est la concertation, l'attitude, la formation et l'habileté des leaders constituent les aspects déterminants » (p. 148).

La quatrième étape consiste à effectuer un « *suivi du processus de concertation* ». Par « suivi », on entend l'évaluation régulière des autres étapes du processus (les motivations, le travail en équipe et l'organisation). Il s'avère important d'évaluer l'atteinte et l'impact des objectifs et des résultats attendus et obtenus du groupe. Dans le cas d'une concertation permanente, les participants doivent se questionner sur la pertinence de continuer le processus : la problématique de départ, la raison

d'être de la concertation et les intérêts à se concerter sont-ils les mêmes? Une fois convaincu de l'importance de poursuivre la concertation, le groupe doit se donner les outils pour maintenir la motivation. Dans la concertation, la qualité du processus demeure plus importante que ses résultats.

Ces conditions de la concertation demeurent prescriptives, certes, et d'autres pourraient s'y ajouter. Notre but, ici, consiste à démontrer l'exigence et la complexité de son processus qui vont au-delà du simple rassemblement de personnes autour d'un projet ou d'une problématique donnés.

2.3.3.7 La concertation : du registre de la représentation collective

La concertation se veut une modalité de participation réunissant, dans la majorité des cas, des représentants de groupes organisés généralement ciblés par l'autorité politique. Elle reconnaît très peu la légitimité individuelle des citoyens. Tel est le cas au Québec des nombreux organismes dont la raison d'être repose sur la concertation : tables de concertation, commissions et comités thématiques divers. Ajoutons des organismes tels que les sociétés d'aide au développement de la collectivité, les corporations de développement communautaire, les conférences régionales des élus. De plus, il faut compter des organismes dont la concertation demeure un moyen privilégié d'intervention : centres locaux de développement, corporations de développement économique communautaire, etc..

Les sommets et les conférences socioéconomiques initiés par le Parti québécois à la fin des années 1970 et au début des années 1980 ont également réuni des acteurs « représentants » et ciblés. Les débats en plénière lors de ces rencontres ont toujours été publics; mais les principales négociations et prises de décisions se sont généralement effectuées la veille des sommets à huis clos entre les grands acteurs sociaux et l'État (Jalbert, 1990). Jalbert se rappelle que, malgré le bon vouloir du gouvernement de mobiliser l'ensemble des groupes sociaux constituant la société québécoise, la concertation s'est déroulée avec l'élite des grandes organisations. À ce même sujet, Ouellet (1983) soutient que la concertation doit rassembler des personnes détentrices de pouvoir ou d'influence par rapport aux questions en débat. Ces personnes doivent être choisies sur la base de leurs statuts organisationnels

respectifs plutôt que sur la base de leur potentiel de représentativité sociologique des milieux (p. 155).

Dans le contexte d'élaboration de politiques publiques municipales où sont invités, par le pouvoir public, des représentants d'organisations de la société civile et d'institutions, la concertation demeure du registre de la représentation. Les citoyens individuels restent, dans la majeure partie des cas, à la marge de ces débats ou pour peu, se trouvent en nombre réduit. Ils sont généralement invités en aval du processus par le biais de démarches consultatives. Rui (2004) mentionne qu'il arrive très régulièrement que les acteurs institutionnels et les citoyens ne participent pas au même débat. La prédominance des acteurs institutionnels est souvent éminente et l'inégalité des mandats conduit à surinformer et à sur-inviter ces acteurs par rapport aux citoyens. L'auteure parle d'un débat à deux étages. Au premier palier, se retrouvent les acteurs du groupe de pilotage qui participent à l'essentiel du travail d'élaboration commune du projet. Au second palier, il y a la population « que l'on écoute d'une oreille distraite pour s'assurer seulement qu'aucune voix trop dissonante ni trop puissante ne puisse venir troubler les accords en voie de négociation au premier étage » (p. 229). La concertation met ainsi en scène plusieurs débats, d'importance inégale, et qui s'adressent à des publics différents.

La concertation s'avère donc, de façon générale, du registre de la représentation collective : qu'elle soit élective ou associative. La participation à ce processus se fait rarement à titre individuel : les gens sont surtout convoqués en raison de leur appartenance à un groupe ou de leur statut organisationnel. La nature même de la concertation, par le pouvoir et l'espace qu'elle consent aux participants, en fait un dispositif qui ne peut être efficace qu'en réunissant une minorité d'acteurs ciblés.

Selon les écrits sur le sujet et notre perception de la concertation, cette dernière est fondée à la fois sur la représentation collective et sur la démocratie délibérative. En effet, tel que le précise Habermas (1992) [1962] : « Les discussions ne « gouvernent » pas. Elles génèrent un pouvoir communicationnel qui ne peut pas remplacer, mais simplement influencer le pouvoir administratif » (p. XXX). Représentation et délibération se complètent.

2.3.4 Un portrait-synthèse de la concertation

La concertation a fait l'objet de plusieurs définitions qui varient sur certains aspects selon les acteurs, le milieu et le contexte de sa pratique. Elles se rejoignent néanmoins sur quelques dimensions et caractéristiques. Une analyse de plusieurs définitions d'auteurs ayant réfléchi sur la notion de concertation et des ouvrages sur le sujet nous a permis d'en dresser un portrait d'ensemble et d'en dégager les principales dimensions. La majorité des définitions incluent les six principales dimensions suivantes : la forme que prend la concertation, les acteurs qui y sont impliqués, les conditions de son fonctionnement, la logique d'action qu'elle sous-tend, les objectifs qui y sont visés et les finalités recherchées au terme des discussions. Le tableau suivant expose les principales dimensions ainsi que les sous-dimensions majeures répertoriées pour chacune d'elles.

Tableau 2.2 Les principales dimensions et les sous-dimensions de la concertation

Dimensions	Sous-dimensions
Forme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processus ▪ Modalité ▪ Rapport
Acteurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'État (élus et administrateurs) ▪ Les représentants d'institutions ▪ Les représentants d'organismes ▪ Les citoyens
Conditions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volonté de communication et d'échange ▪ Relations multilatérales et équitables ▪ Pouvoir d'influence sur les décisions
Logique d'action	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discussion – Délibération ▪ Négociation
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Répondre à une problématique commune ▪ Mener un projet commun ▪ Améliorer la communication entre acteurs ▪ Gérer les rapports sociaux
Finalités	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consensus ▪ Compromis

Les définitions de la concertation spécifient tout d'abord la forme qu'elle prend. La concertation est considérée généralement comme un processus, c'est-à-dire sous une forme organisationnelle et structurée qui se déploie en une série d'étapes en vue d'atteindre des objectifs préalablement fixés. La concertation est aussi introduite en tant que modalité de participation mise en œuvre dans le dessein de faire participer d'autres acteurs. Elle est également décrite en tant que rapports entre les acteurs mettant ici l'emphasis sur sa nature discursive. Les définitions spécifient également les acteurs y participant. La concertation réunit de façon générale l'État et des représentants de groupes organisés. Les citoyens peuvent —mais le sont en de rares occasions toutefois— être invités au groupe de concertation. Cependant, ils sont rejoints à plus large échelle par le biais de dispositifs de consultation menés en parallèle au processus de concertation. La « réussite » de la concertation dépend d'un bon nombre de conditions. Par exemple, il importe que les acteurs aient la volonté d'échanger sur la question à l'ordre du jour, que les discussions se déroulent dans un contexte de réciprocité et d'équité et que les participants à la concertation possèdent un pouvoir d'influence sur les décisions finales légitimant ainsi leur participation.

Les définitions mettent également en valeur la logique d'action que sous-tend la concertation, soit la délibération entre les acteurs ou les négociations qui l'animent, notamment lorsque pratiquée dans un contexte tripartite entre l'État, le patronat et les syndicats. Par l'intermédiaire de la concertation, les participants cherchent à atteindre différents objectifs. Ceux révélés dans les écrits précisent, généralement, que la concertation est utilisée en vue de répondre à une problématique commune, de mener un projet commun ou d'améliorer la communication entre divers acteurs. La concertation au cœur des rencontres entre l'État, le patronat et les syndicats adopte pour principal objectif la gestion politique des rapports sociaux. Enfin, la concertation est régulièrement définie en tant que modalité de participation utilisée afin d'en arriver à un consensus parmi les participants. De façon plus réaliste, certains parlent de compromis à atteindre dans le contexte pluraliste à l'intérieur duquel elle est régulièrement pratiquée.

En considération de l'ensemble des informations relevées sur la notion de concertation et du contexte à l'intérieur duquel elle est ici étudiée, soit en tant que modalité de participation publique pratiquée dans la gestion municipale, et plus particulièrement dans l'élaboration de politiques municipales, nous proposons deux définitions de la concertation. Une première définition s'avère plus générale et une seconde plus circonscrite tenant compte des caractéristiques de la concertation présentées plus tôt.

Dans un premier temps, nous définissons la concertation comme « *un processus par lequel des acteurs sont conviés à discuter et à délibérer entre eux afin de s'entendre sur une solution à apporter à une problématique commune* ». Cette définition, assez large, permet de maintenir une distance neutre et analytique relativement à cette notion.

Voici une seconde définition qui tient compte des caractéristiques de la concertation relevées des différents ouvrages cités. En référence à ces caractéristiques, la concertation devrait se définir ainsi : « *un processus de participation publique planifié par lequel un nombre restreint d'acteurs, généralement ciblés par le pouvoir public en fonction de leur connaissance du sujet, sont conviés à discuter et à délibérer entre eux au-delà des opinions et intérêts divergents, afin de s'entendre (par compromis ou par consensus) sur une solution à apporter à une problématique commune et d'orienter ainsi les décisions finales* ». Cette définition, par ses multiples paramètres, rend la concertation contraignante et affaiblit certes la pensée d'une participation citoyenne à la concertation. Mais, par cette dernière, nous tentons d'éviter une description reflétant un idéal type de la concertation où tout acteur est invité en tout temps à participer à toutes les décisions.

2.3.5 La concertation : ouverture d'un espace public

Dans cette thèse nous cherchons à répondre à la question suivante : de quelle façon la concertation pratiquée dans l'élaboration de politiques publiques municipales contribue-t-elle à la démocratisation de la gestion municipale, plus spécifiquement à l'ouverture d'un espace public? La notion d'espace public s'avère par conséquent un

concept central dans notre étude. Il constitue une des trois dimensions de notre cadre interprétatif. Il importe alors de définir ce qu'il est ainsi que ses principales caractéristiques.

Cette section de la thèse portant sur le concept d'espace public définit le sens qui lui est donné, notamment par Habermas, principal auteur de cette théorie. Dans cette partie du document, s'additionnent les critiques majeures relevées à son égard qui dénoncent, pour la majeure partie, sa distance trop théorique relativement à la réalité vécue. Les informations assemblées dans cette section posent les balises du concept d'espace public qui deviennent, dès lors, utiles à notre réflexion sur la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale et, plus spécifiquement, à l'ouverture d'un espace public politique.

L'espace public est ce lieu de communication à partir duquel des acteurs construisent un projet collectif. Il est cet endroit où se confrontent les intérêts de divers acteurs en quête de légitimité. Il peut, en effet, prendre la forme d'une arène publique qui se veut un espace de publicité et de visibilité où sont décriés les problèmes sociaux et où est revendiquée l'acquisition de ressources et de pouvoir par les militants des mouvements sociaux (Neveu, 2002). Il peut également se référer à une structure de communication orientée vers l'entente et ancrée dans le monde vécu par l'intermédiaire de sa base qui est la société civile, tel que défini par Habermas (1997). Ce dernier affirme que l'espace public se distingue des fonctions et des contenus de la communication, auxquels s'attardent davantage la délibération, et se concentre sur l'espace social engendré par la communication. L'espace public n'est pas une institution, ni une organisation ou un système. Il s'agit plutôt d'une structure de communication, d'un réseau qui permet la communication des contenus, d'un espace social au sein du monde vécu qui existe aux côtés d'institutions.

Ainsi, les concepts d'espace public et de délibération ne s'associent pas d'emblée tel que le font certains auteurs. Un espace public est fondé sur la communication, mais ne privilégie pas nécessairement la délibération (bien qu'ainsi, l'espace public soit considéré plus démocratique).

Dans le modèle d'espace public général défendu par Habermas (1992) [1962], deux domaines de communication se distinguent : les opinions formelles, reconnues par les institutions et les opinions informelles, personnelles, non-publiques (p. 255).

Les *opinions formelles* sont autorisées officiellement ou officieusement et se propagent au sein d'un circuit relativement restreint par-delà la population. Elles se réfèrent aux institutions reconnues, c'est-à-dire aux grandes institutions de la presse intellectuelle, aux différents organes consultatifs, de manipulation ou de décision, dont les compétences sont d'ordre politique ou sont en lien avec le domaine politique (p. 257). Ces opinions demeurent privilégiées « puisqu'elles sont reconnues par des institutions et elles ne parviennent jamais à enclencher une communication réellement réciproque avec la masse inorganisée du public » (p. 257).

Les *opinions informelles* se différencient selon que leur caractère est plus ou moins contraignant : il peut s'agir du produit d'un processus d'acculturation qui se réfère à la réflexion personnelle (ex : les positions à l'égard de la peine de mort, de morale sexuelle, etc.); du produit d'expériences fondamentales personnelles, c'est-à-dire les opinions qui se forment par la socialisation et qui demeurent en deçà d'un stade réflexif (ex : les opinions sur la guerre et la paix, certains désirs de sécurité, etc.); du produit passager du flux continu des informations ou du travail de propagande auquel les consommateurs sont exposés.

Le contexte de communication ne peut s'établir que dans la mesure où il y a une « Publicité critique » interne des organisations qui assume le rôle d'intermédiaire entre les opinions informelles et formelles. Cette publicité ne peut donc se produire qu'à travers la participation des personnes privées à un processus de communication formelle mené à travers la Publicité interne des organisations (p. 258). En côtoyant les opinions formelles ou quasi-publiques des institutions, les opinions informelles des citoyens se transforment (enrichissement des compétences civiques) et renforcent ainsi le caractère public de la communication qui maintenant s'étend à travers le public.

À côté de l'espace public général formé de la médiation des opinions formelles et informelles existent des « espaces publics partiels » plus ou moins spécialisés et

accessibles à un public de profanes (ex : espaces publics de vulgarisation scientifique et de littérature, de l'Église et de l'art, du féminisme et des alternatifs, de la santé, du social ou de la politique de la science, p. 401). Ce type d'espace se constitue au moyen de mécanismes d'exclusion. Les groupes et individus exclus d'un débat avec le politique ouvrent des espaces publics partiels où ils peuvent émettre leur opinion sur la question en discussion. Trois types d'espace public partiel se distinguent : espace public « épisodique » (bistrots, cafés, rues), espace public « organisé » (concerts, représentations théâtrales, rencontres, conseils, conférences) et espace public « abstrait » (les médias de masse) qui est composé de lecteurs, d'auditeurs et de spectateurs (p. 401). Ces espaces publics partiels se différencient selon la densité de la communication (fréquence et qualité des échanges), selon la complexité de l'organisation (institutionnalisation, règles du jeu clairement établies, acteurs y participant, etc.) et selon l'ampleur du rayon d'action (personnes et territoires touchés par la question en délibération). Les frontières de l'espace public général, perméables, peuvent être influencées par les espaces publics partiels qui ont évolué à la marge.

Habermas souligne, en outre, que l'espace public a pour fonction de percevoir et de formuler les problèmes publics de la cité qui affectent la société dans son ensemble. Il permet aux citoyens et aux représentants d'organismes de structurer leur opinion, d'être actifs politiquement et de rendre compte de leur capacité à intervenir sur ces problèmes et à peser sur les choix politiques. Plus concrètement, cet espace permet aux citoyens et aux organismes d'intégrer le débat souvent monopolisé par des représentations sociales qui émanent des administrateurs ou des élus et de défendre ainsi leurs intérêts devant les responsables politiques physiquement accessibles (Biarez, 1998). L'espace public joue donc le rôle de médiateur entre le système politique et les citoyens individuels et collectifs (Habermas, 1997).

La théorie de l'espace public telle que vue par Habermas fait toutefois l'objet de critiques par certains auteurs. Entre autres, par Sintomer (1999) dans l'ouvrage *La démocratie impossible. Politique et modernité chez Weber et Habermas*. Aussi, par Bacqué et Sintomer (1999) dans leur chapitre *L'espace public dans les quartiers*

populaires d'habitat social. De même que par Fraser (2003) dans sa réflexion sur *Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante*.

Ces auteurs déplorent dans l'approche habermasienne³⁰ un espace public acceptant les inégalités sociales, un seul espace public unifié, un espace public dénué de conflit et un espace public visant l'atteinte du consensus. Plusieurs de ces mêmes critiques ont été relevées quant à l'approche délibérative défendue par Habermas. Réaction peu étonnante puisque la délibération et l'espace public sont régulièrement associés dans les écrits.

De façon générale, ces auteurs déplorent le fait que le concept de l'espace public tel que le définit Habermas ne cherche pas à éliminer les inégalités sociales. Sintomer précise, à cet effet, que la participation des citoyens à l'espace public et le poids des interventions qu'ils y effectuent sont inégalement répartis entre les couches sociales. Fraser ajoute que la suppression des inégalités sociales devient une condition nécessaire pour obtenir la parité de participation. Contrairement à Habermas qui voit en l'espace public un seul espace unifié, Bacqué et Sintomer soulignent l'existence d'une pluralité d'espaces publics. Sintomer maintient qu'au palier local, existent autant d'espaces publics que de réseaux de communication. Ces mêmes auteurs ajoutent que les relations dans l'espace public réunissant des représentants politiques et institutionnels et des citoyens doivent aller au-delà des rapports « offre – demande ». Dans l'espace public, une place doit être consentie aux citoyens afin qu'ils puissent écouter, prendre la parole, être écoutés et influencer ainsi les décisions. Une relation dialogique doit être privilégiée. Aussi, malgré que l'espace public ne soit pas une institution, ni une organisation ou ni un système, mais plutôt une structure de communication tel que l'entend Habermas, il n'en demeure pas moins que les interactions qui se déroulent dans l'espace public sont toujours

³⁰ Critiques que Habermas reconnaît par ailleurs dans la préface de son livre « L'espace public » réédité en 1992 [1962].

charpentées par des structures organisationnelles : qu'elles soient syndicales, politiques ou associatives (Sintomer, 1999).

Autres éléments soulevés dans les critiques sur la délibération et l'espace public : on déplore leur vision idéalisée de la communication et l'atténuation du conflit au cœur de la dynamique démocratique. Sintomer précise, à cet effet, que son atténuation trop forte est le plus souvent synonyme de perte de vitalité dans l'espace public. Comme ce fut le cas pour la délibération, les auteurs soulignent que dans l'espace public se côtoie une pluralité d'intérêts et de valeurs rendant difficile l'atteinte du consensus raisonnable, noyau de l'approche habermasienne. Dans cet espace, sont utilisés des registres beaucoup plus variés que le seul usage de la « raison publique » (Bacqué et Sintomer, 1999). Sintomer souligne que le consensus est tout au plus l'un des aboutissements possibles de la délibération dans l'espace public. Ce dernier prône que le débat démocratique atteint davantage la réussite lorsqu'il génère des « dissensus raisonnables » au dépend de « consensus raisonnables » non souhaitables puisqu'ils atténuent la multiplicité et la confrontation des points de vue.

Enfin, il s'avère important de créer des espaces publics de délibération adaptés à chaque municipalité, à l'histoire, à la culture et aux finalités des acteurs urbains (De Carlo, 1999). La scène du débat public et le sens même de ce débat doivent être définis en fonction des acteurs et avec ces derniers.

À la lumière des définitions et critiques présentées dans les derniers paragraphes, nous entendons par espace public une structure de communication dans laquelle la « Publicité critique » joue un rôle de médiation entre l'opinion formelle (municipalité) et l'opinion informelle (citoyens et société civile). Dans cet espace, il y a communication entre le pouvoir public et les citoyens ou organisations leur permettant d'échanger sur les problématiques qui les concernent. Des espaces de communication formelle et informelle et des espaces publics partiels existent en parallèle à l'espace public général. Ces derniers devraient être complémentaires, c'est-à-dire co-produire la démocratisation des processus d'élaboration des politiques. Les déterminants et les courants des politiques publiques ainsi que le

type de relation entretenue entre la municipalité et les acteurs de la communauté peuvent influencer la nature de l'espace public général qui sera ouvert et sa qualité (communication plus ou moins dense, organisation plus ou moins complexe, rayon d'action plus ou moins grand). Au sein de l'espace public, il demeure justifiable que les intérêts divergents soient admis permettant ainsi de faire évoluer et de légitimer le contenu des politiques.

Voici donc les caractéristiques que nous retenons de la définition de l'espace public qui est au centre de notre cadre interprétatif présentant les dimensions et les indicateurs du processus de démocratisation de la gestion municipale.

2.4 Cadre interprétatif relevant les dimensions et les indicateurs du processus de démocratisation de la gestion municipale

La littérature sur la démocratie vue sous les approches représentative, participative et délibérative, sur la concertation et sur l'espace public présentée dans les premières parties de la thèse nous révèle un certain nombre de dimensions et d'indicateurs.

Ces notions sont définies dans cette littérature en fonction de leurs acteurs, de leur procédure et de l'espace public qu'elles peuvent engendrer. C'est à partir de ces trois dimensions que nous avons bâti notre cadre interprétatif de la démocratisation de la gestion municipale. La Figure 2.2 illustre ces dimensions.

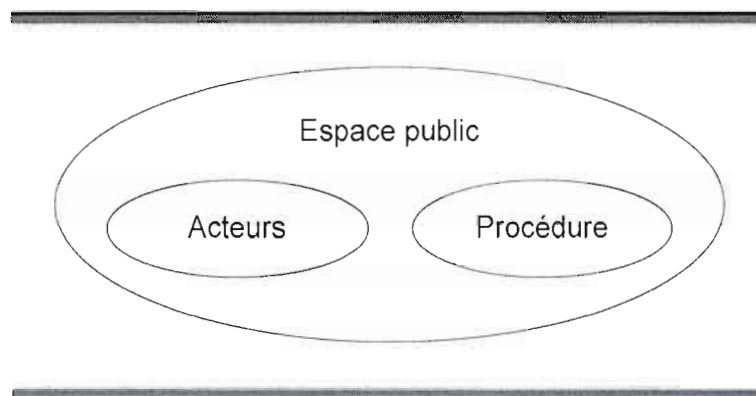


Figure 2.2 Dimensions du cadre interprétatif de la démocratisation de la gestion municipale.

Ces dimensions, soit l'espace public, les acteurs et la procédure, sont présentées et définies au moyen d'indicateurs dans le Tableau 2.3 ci-dessous. Ensemble et en complémentarité, ces dimensions et indicateurs circonscrivent et qualifient la notion de démocratisation de la gestion municipale et apportent un éclairage sur le processus de concertation.

La première dimension constitue l'espace public. Pour qu'il y ait concertation lors de l'élaboration de politiques publiques, un tel *espace* doit être instauré par l'autorité politique. Cet espace doit réunir des *acteurs* de l'environnement interne et externe à l'appareil municipal utiles afin de favoriser l'évolution des échanges. Ces échanges doivent être encadrés par une *procédure* où il y a clarification des règles de la délibération.

Tableau 2.3 Cadre interprétatif relevant les dimensions et les indicateurs opérationnels du processus de démocratisation de la gestion municipale

Espace public	Acteurs	Procédure
<p>Instauration d'un espace public général :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Communication formelle ▪ Communication informelle ▪ Communication monologique ▪ Espace public partiel : <ul style="list-style-type: none"> • Organisé • Épisodique • Abstrait ▪ Densité de la communication ▪ Complexité de l'organisation ▪ Ampleur du rayon d'action <p>Déterminants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contexte démographique ▪ Réorganisation municipale ▪ Impact des autres paliers de gouvernement ▪ Nouvelle gestion publique ▪ Mondialisation ▪ Participation publique <p>Courants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Problèmes ▪ Priorités ▪ Solutions <p>Ouverture de l'espace à des acteurs externes</p> <p>Accessibilité de l'espace ouvert</p>	<p>Composition :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sélection : <ul style="list-style-type: none"> • Équité • Inclusion des personnes touchées (interne et externe) <p>Présence des acteurs touchés par la question :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Élus municipaux ▪ Administrateurs municipaux ▪ Représentants d'organismes ▪ Représentants d'institutions ▪ Citoyens <p>Type de relation entre citoyens et administrateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Citoyens sujets et administrateurs dirigeants (pas démocratique) ▪ Citoyens électeurs et administrateurs exécutants ▪ Citoyens clients et administrateurs experts ▪ Citoyens consommateurs et administrateurs centrés sur le client ▪ Citoyens engagés dans la collectivité et au nom du bien commun et administrateurs facilitateurs et partenaires 	<p>Contenu des discussions</p> <p>Fonctionnement des délibérations :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ouverture au débat ▪ Règles du jeu précisées et acceptées ▪ Droit à la parole ▪ Ambiance favorable à la discussion ▪ Écoute ▪ Caractère raisonnable ▪ Consensus – Compromis ▪ Bien commun ▪ Caractère public (transparence) ▪ Informations médiatisées <p>Discussions élargies :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prise en compte des discussions élargies <p>Fonctionnement des prises de décision :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Intérêts divergents admis ▪ Pouvoir de décision ▪ Pouvoir d'influence sur les décisions ▪ Pouvoir de discussion <p>Apprentissage</p> <p>Contribution des acteurs à la procédure</p>

<p>Types de relation entre la municipalité et les groupes du milieu (gouvernance) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ▪ Modalités de participation basées sur l'interdépendance des participants ▪ Réseaux d'acteurs et capacité d'agir en commun dans une alliance durable ▪ Fonctionnement non hiérarchique de la municipalité ▪ Démocratie corporative ▪ Démocratie de contestation ▪ Démocratie radicale ▪ Gouverne de type minimal ▪ Gouverne de type interventionniste ▪ Gouverne de type subsidiaire ▪ Modèle managérial ▪ Modèle de la modernisation participative ▪ Modèle de la démocratie de proximité ▪ Modèle de l'empowerment ▪ Modèle de la démocratie participative 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Citoyens coproducteurs avec les administrateurs ▪ Citoyens investisseurs et actionnaires et administrateurs courtiers ▪ Citoyens patrons et administrateurs employés <p>Représentation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trustee ▪ Delegate <p>Représentativité</p> <p>Légitimité</p> <p>Intérêts à participer</p>	<p>Valeurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceptable du point de vue social ▪ Viable du point de vue politique ▪ Juste du point de vue de la forme
--	---	---

À la lumière de ce cadre interprétatif, voici les conditions sous lesquelles la « démocratisation » se produit. La première dimension de la démocratisation concerne « l'espace public ». Pour que le processus d'élaboration d'une politique municipale soit considéré démocratique, un espace public général doit être instauré par le pouvoir public. Cet espace repose sur la médiation entre l'opinion formelle et l'opinion informelle et est complété par des espaces de communication et des espaces publics partiels (organisés, épisodiques ou abstraits). L'ouverture de l'espace public général est influencée par un certain nombre de déterminants internes et externes, de courants et par le type de relation et de gouverne qu'adopte une municipalité. Ces éléments ne définissent pas la notion de « démocratisation », mais donnent une orientation au processus en influençant sa mise à l'agenda, les dispositifs de participation à mettre en œuvre, le choix des acteurs et la procédure d'élaboration. Sous le principe de la gouvernance, la municipalité adopte un fonctionnement non hiérarchique en ouvrant un ou des espaces de participation aux acteurs socioéconomiques externes à l'appareil municipal. Les acteurs, interdépendants, y travaillent en concertation, en partenariat ou en réseaux. Cet espace doit être accessible aux niveaux physique, sociologique, politique, temporel et financier. Le débat qui y a lieu doit être élargi à un maximum d'acteurs touchés par l'objet au cœur des discussions leur laissant la possibilité de prendre la parole et d'influencer les décisions.

La deuxième dimension de la démocratisation se concentre sur les « acteurs » de l'espace public. Cet espace doit réunir des acteurs intéressés provenant des différentes sphères concernées à savoir des élus municipaux, des administrateurs municipaux, des représentants d'organismes et d'institutions ainsi que des citoyens, contribuant chacun au débat par leurs connaissances et leurs compétences spécifiques. La sélection de ces acteurs doit respecter le principe d'équité ainsi que l'inclusion (interne et externe) des personnes affectées par le débat. La représentativité et la représentation des acteurs participant à la concertation figurent également parmi les indicateurs de la démocratisation de la gestion municipale. Les participants doivent être reconnus légitimes et assurer une imputabilité dans leur rôle de représentant en étant délégués par les membres de leur organisation à ce titre et

en se faisant la courroie de transmission des informations et des opinions entre leur organisation et l'espace public ouvert. Cette dimension couvre également les intérêts des acteurs à participer à la concertation ainsi que le rôle qu'ils y ont joué, notamment le rôle exécuté par les citoyens et les administrateurs selon les typologies de Burns (2000) et de Callahan (2007) laissant plus ou moins d'espace aux citoyens (des citoyens sujets et administrateurs dirigeants, aux citoyens patrons et administrateurs employés).

La troisième dimension couvre la « procédure » au centre de la concertation. Elle réfère au processus de discussion en mettant en perspective le contenu des échanges et le fonctionnement des délibérations : une ouverture au débat, des règles du jeu précisées et acceptées des participants, un droit à la parole, une ambiance favorable à la discussion, des échanges et une écoute privilégiés. Ladite procédure implique un caractère raisonnable et un aboutissement à un accord par consensus ou compromis, en respect au principe de réciprocité qui favorise la poursuite du raisonnement afin d'en arriver à des décisions équitables pour tous.

S'ajoutent à ces indicateurs un caractère public et une publicité des informations discutées et des décisions prises. Cette dimension cerne, en outre, le pouvoir des acteurs (de discussion et de décision); spécifiquement, le pouvoir d'influence qui leur est consenti lors de la prise de décision et la place laissée aux intérêts conflictuels dans les discussions. La procédure au centre de la concertation vue comme modalité de gestion municipale réfère également aux discussions élargies au-delà de la concertation et à la prise en compte de ces discussions dans les décisions. La participation à l'élaboration des politiques menées en concertation doit conduire à un apprentissage chez les différents acteurs participants. Parmi ces derniers, se classent les citoyens et les représentants d'organismes du milieu lesquels, en concomitance, doivent contribuer au débat. Enfin, le processus de formulation des politiques doit être accessible, viable et juste; valeurs correspondant à une démarche démocratique écrit Smith (2003).

Ces normes représentent un idéal difficile à atteindre dans la réalité. En toute conscience de ce caractère normatif, ce cadre interprétatif qui définit la notion de

« démocratisation » est celui à partir duquel les données empiriques sont analysées et les résultats interprétés. Il sert dès lors de référence pour répondre à notre question de recherche et vérifier notre hypothèse générale.

2.5 La question et l'hypothèse de recherche

Cette section présente l'hypothèse générale de recherche; mais rappelons tout d'abord la question à l'étude. Nous nous intéressons dans le cadre de cette thèse à la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Plus précisément, nous cherchons réponse à la question suivante : « De quelle façon la concertation pratiquée dans l'élaboration de politiques municipales contribue-t-elle à la démocratisation de la gestion municipale? ». La prochaine partie explicite l'hypothèse de recherche inspirée par cette question.

2.5.1 La concertation : une contribution à la démocratisation de la gestion municipale?

À titre d'hypothèse générale, nous postulons que la concertation contribue à rendre plus démocratique la gestion municipale en ouvrant un espace public de discussion mettant en scène des élus dont la légitimité se fonde sur la démocratie représentative, des administrateurs dont la légitimité se base sur leurs connaissances professionnelles et de l'appareil municipal, des représentants d'institutions publiques dont la légitimité repose sur leur vision élargie et leur expertise et des organismes communautaires dont la légitimité se fonde sur leur expertise et leur lien direct avec la population. La concertation contribue également à démocratiser la gestion municipale si elle ne limite pas le débat à quelques élites, mais s'accompagne de mécanismes qui ouvrent la discussion à une plus grande pluralité d'acteurs, notamment les simples citoyens.

Pour vérifier cette hypothèse à la lumière du cadre d'analyse, nous allons nous appuyer sur le cadre interprétatif illustré au Tableau 2.3. Ce cadre expose les

dimensions et les indicateurs opérationnels de la démocratisation de la gestion municipale. Regroupées dans ce tableau, se dessinent les principales caractéristiques de la notion de politique, de démocratie représentative, de démocratie participative, de démocratie délibérative, de concertation et d'espace public.

Dans le premier chapitre de la thèse exposant la problématique à l'étude, nous avons tout d'abord souligné l'évolution de la participation publique au sein du système politique au Québec. L'évolution dans les municipalités qui font davantage preuve d'ouverture face à la venue d'autres acteurs dans la gestion des affaires municipales. Un phénomène que plusieurs nomment gouvernance participative.

Ensuite, nous avons exprimé notre intérêt pour l'étude du dispositif de participation qu'est la concertation et, plus particulièrement, sa contribution à la démocratisation de la gestion municipale et à l'ouverture d'un espace public de discussion. Les positions divergentes entre les auteurs en ce qui concerne la nature de la relation concertation et démocratie illustrent l'ambiguïté qui anime cette relation et ses principaux enjeux. L'institutionnalisation de la concertation, la légitimité des acteurs y participant, l'écart entre cette relation illustrée au plan théorique et celle vécue au plan pratique, la participation au palier local et le rôle des résidents à ce palier présentés dans cette partie comptent parmi ces enjeux.

Nous avons vu, aussi, que plusieurs municipalités au Québec ont procédé, ces dernières années, à la formulation de leurs politiques de manière concertée avec divers acteurs œuvrant sur leur territoire. La Ville de Trois-Rivières a opéré de la sorte lors de l'élaboration de ses politiques familiales et de développement social; cas qui sont étudiés dans le cadre de cette thèse.

Le cadre conceptuel approfondit les principales notions et concepts de la recherche. Cette section définit d'abord les notions de politique publique et de gouvernance. Pour chacune de ces notions, un lien avec la concertation est établi.

Dans ce second chapitre de la thèse, nous avons également défini ce qu'est la démocratie et spécifiquement les approches représentative, participative et délibérative. Par la suite, nous avons approfondi la notion de concertation en présentant ses formes et ses typologies et en exposant ses principales caractéristiques, notamment, son fondement sur l'éthique de la discussion ainsi que la relation entre concertation et espace public. Scrutant des définitions de ces différents concepts, nous y avons relevé les dimensions ainsi que les indicateurs de la démocratisation de la gestion municipale qui constituent notre cadre interprétatif.

CHAPITRE III

LE CAS DE TROIS-RIVIÈRES

L'objet d'intérêt de ce chapitre porte sur la Ville de Trois-Rivières. Dans un premier temps, nous observons l'évolution du mouvement social dans la ville. Aujourd'hui, Trois-Rivières compte de nombreux organismes très engagés dans la communauté trifluvienne. Depuis la fusion municipale, nous assistons à la métamorphose de cette Ville qui s'ouvre davantage à la participation des représentants d'organismes et des citoyens. Ce chapitre présente donc l'état de la participation publique à la Ville de Trois-Rivières.

Dans un second temps, nous rédigeons le compte rendu de nos incursions touchant les secteurs d'activités de l'administration municipale ainsi que les secteurs territoriaux et les districts électoraux de la Ville. Enfin, suite à notre quête d'information, nous cernons les étapes d'élaboration des projets de politique municipale et nous identifions les acteurs participant à la concertation dans ces projets.

3.1 La Ville de Trois-Rivières et la concertation avec les organismes de la communauté et la population

En référence aux informations présentées aux chapitres sur la problématique et le cadre conceptuel, les modalités de participation publique utilisées par les villes dépendent d'un ensemble de facteurs. Le dynamisme de la communauté et la volonté politique comptent parmi ces principaux facteurs devant influencer le choix et la qualité démocratique des dispositifs participatifs mis en œuvre par les

municipalités. En mettant en perspective la Ville de Trois-Rivières, ces deux facteurs seront présentés dans les prochains paragraphes démontrant notamment le dynamisme particulier des organismes communautaires de la ville. En abordant ces sujets, nous précisons par la même occasion les espaces publics ouverts par la ville, les acteurs y participant et quelques éléments sur la procédure suivie lors de l'élaboration des deux politiques à l'étude.

Tout comme ce le fut pour plusieurs villes au Québec, Trois-Rivières a connu un important développement industriel au début des années 1900. Particulièrement, dans le domaine du textile. Cependant, dans la décennie de 1990 principalement, plusieurs manufactures ont dû fermer leurs portes provoquant un fort taux de chômage et de pauvreté dans les quartiers centraux de la ville. Trois-Rivières fut ainsi affublée du titre de capitale du chômage pendant quelques années³¹. À ce moment, plusieurs organismes émergèrent à partir d'initiatives citoyennes afin de venir en aide aux personnes et aux familles touchées par la crise du chômage.

De nombreux organismes communautaires autonomes et associations liées au loisir, au sport et à la vie communautaire composent aujourd'hui la société civile de Trois-Rivières. Sur son territoire, la ville compte des centres communautaires, des clubs sociaux et des organismes de toutes sortes orientés vers l'offre de services et vers la représentation, la promotion ou la défense des intérêts individuels ou collectifs. De plus, nous y retrouvons des organismes axés sur la famille, la jeunesse, les aînés, les personnes handicapées. S'y rajoutent des organismes récréatifs, sportifs, culturels, d'entraide et d'éducation, de plein air, de tourisme et d'événements municipaux.

³¹ Selon Statistique Canada, la région métropolitaine de Trois-Rivières a affiché le plus haut taux de chômage parmi l'ensemble des régions métropolitaines entre 1997 et 2000 inclusivement variant entre 14,1% en 1997 et 10,8% en 2000, partageant le titre avec la région de Saguenay en 1999. Depuis 1996, le taux de chômage de la région se situe au-delà de la moyenne pour l'ensemble du Québec, excepté en 2006, où son taux était à 8,0% et celui du Québec à 8,1%. Institut de la statistique du Québec. (2007). *Enquête sur la population active. Taux de chômage, par région administrative, par région métropolitaine de recensement et ensemble du Québec 1996-2006*.

La Corporation de développement communautaire de Trois-Rivières (CDC) rassemble 68 membres actifs et 11 membres associés provenant de divers secteurs d'intervention sociale et communautaire : abus et violence, alimentation, consommation, éducation populaire et alphabétisation, hébergement, pauvreté, santé et services sociaux, action bénévole, développement communautaire, employabilité et réinsertion au travail, information/sensibilisation, prévention, socioculturel et loisir, alcoolisme et toxicomanie, condition féminine ou masculine, développement socioéconomique, enfance/famille, logement et habitation, promotion et défense des droits, autres organismes divers. Dans l'ensemble, ces organismes communautaires regroupent près de 3000 bénévoles oeuvrant à l'amélioration de la collectivité et des individus (CDC de Trois-Rivières, 2003). Par leur engagement dans la communauté, ces derniers contribuent au dynamisme de la société civile trifluvienne ainsi qu'au développement et au renforcement de liens sociaux au sein de la communauté.

Parmi ces organismes sociocommunautaires, plusieurs sont interpellés en développement social. Ulysse (2006) a récemment étudié ce type de développement dans la Ville de Trois-Rivières. Il souligne la spécificité de l'approche en développement social adoptée par les acteurs communautaires du milieu trifluvien. Les efforts de ces acteurs ont contribué à créer une nouvelle synergie entre le développement social et le développement économique où le développement social y joue un rôle important. À propos des structures médiatrices³² que constituent les organismes communautaires oeuvrant en développement social dans la ville, Ulysse spécifie qu'elles sont plus que de simples relais dans l'élaboration des politiques publiques et sociales. En référence à Warin (2002), il avance que ces organismes représentent de nouveaux espaces de transaction, de proposition, de négociation et

³² Ulysse utilise le concept de « structures médiatrices non étatiques » pour désigner « des organismes, des associations ou des réseaux ayant pour but de mobiliser un ensemble de ressources internes à la communauté et de les articuler avec des apports externes en vue de susciter des projets de développement ou d'accompagner les processus individuels et collectifs visant la réalisation de tels projets. [...] Elles offrent un espace de conciliation entre l'action publique et l'action sociale, entre la gestion technocratique de l'État et les dispositifs locaux de développement des communautés territoriales » (p. 209-210).

de décision par leurs grandes mobilisations et leurs revendications pour la défense des citoyens en situation de pauvreté (sociale et économique) et de chômage. Ces groupes contribuent, d'une part, à l'affirmation des acteurs communautaires et, d'autre part, à l'évolution des modes de régulation des rapports sociaux. Ulysse tient à préciser qu' : « ils participent à la mise en place de nouveaux modes de coordination permettant de mieux gérer les complexités et les transformations qui ont lieu dans l'élaboration et la production des politiques publiques » (p. 218). Nous verrons plus loin que plusieurs de ces organismes ayant à cœur le développement social et communautaire de la ville ont participé à l'étape d'élaboration de l'une ou l'autre des politiques étudiées à savoir la politique de développement social et la politique familiale.

La Ville de Trois-Rivières ouvre des espaces de participation aux organismes et aux citoyens en les incitant à prendre part à divers comités de travail et à l'élaboration de politiques municipales. Dans le Programme électoral 2005 du maire réélu intitulé *Continuer à développer pour réaliser l'avenir*, on peut lire ce qui suit :

Yves Lévesque va continuer à administrer la ville en fonction de ses citoyennes et de ses citoyens, d'abord et avant tout. Pour le maire, le contribuable doit être la première personne à qui rendre des comptes. Celui-ci doit être considéré dans toutes les actions qui sont posées par l'Hôtel de Ville. Sa participation à l'action municipale est souhaitable et essentielle. (p. 23)

Tel que le rapporte cet extrait, la participation publique fait partie des préoccupations du plan d'action 2005-2009 de l'autorité politique de la Ville. On ne précise toutefois pas quelles sont les modalités de participation publique privilégiées. Selon le maire, les politiques municipales et les comités existants favorisent la participation des citoyennes et des citoyens à une gestion participative des activités de la municipalité. Cet homme politique précise à cet égard que :

Ce sont plus de 70 Groupes de travail et de comités de toutes sortes qui mobilisent chaque année, depuis quatre ans, des centaines d'élus, d'employés ainsi que de citoyennes et de citoyens engagés à faire de Trois-Rivières une ville prospère et attrayante. (CDC de Trois-Rivières, p. 2)

Parmi les comités réunissant la Ville, les organismes et, à l'occasion, des citoyens de la communauté, nous comptons entre autres un comité consultatif d'urbanisme, un comité de développement social, un comité de suivi famille, un comité de logement social, un comité de lutte à la pauvreté, un comité sur le tourisme sportif, un comité de suivi du plan d'action municipal pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, un comité de travail pour un développement concerté du lac Saint-Pierre, etc.. Dans ces comités, la Ville introduit et ouvre la participation ou collabore à des projets initiés par les acteurs du milieu. Certains événements sont également organisés en concertation tels que le Grand Prix de Trois-Rivières, les Fêtes du 375^e anniversaire de la ville, le Festivoix, le Mondial des amuseurs publics, etc.. La Ville de Trois-Rivières est donc ouverte (elle s'ouvre de plus en plus du moins) à la gestion par concertation avec les acteurs du milieu. La ville ne possède pas une culture de concertation bien ancrée avec les organismes communautaires sur le territoire. La concertation avec ces acteurs compte néanmoins parmi les préoccupations organisationnelles et les défis majeurs du plan stratégique de la Ville³³.

Bien que la concertation avec les acteurs sociocommunautaires fût déjà instaurée dans les anciennes villes, elle se glisse davantage à l'agenda depuis ces dernières années. La fusion municipale compte parmi les facteurs ayant contribué à améliorer la communication entre la Ville et la société civile. Face à ces nouvelles réalités (territoriale, politique, administrative et communautaire), les acteurs de la ville (municipalité et communauté) ont dû réapprendre à se connaître et à se reconnaître. À cette fin, la participation publique devenait incontournable. En outre, la décision des citoyens de maintenir la fusion des six villes lors de la consultation référendaire de 2004 bonifia la qualité et la rapidité de l'harmonisation des services publics ainsi que la concertation entre les divers acteurs de la ville.

Aujourd'hui, la Ville de Trois-Rivières ouvre davantage ses portes aux représentants d'organismes et d'institutions ainsi qu'aux citoyens. Ces derniers sont conviés à

³³ Ville de Trois-Rivières, *Les défis et les préoccupations organisationnelles. Planification stratégique 2004*.

participer à la gestion des affaires municipales, entre autres, à l'élaboration des politiques à caractère social et communautaire. Tel que soulevé au tout début de la thèse, la Ville de Trois-Rivières adoptait, ces dernières années, une politique familiale (2004), une politique de développement social (2005), un plan d'action municipale pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées (2006), une politique sur l'art public (2006) ainsi qu'une politique de l'activité physique, du sport et du plein air (2007). Ces politiques furent toutes élaborées en concertation et par le biais d'autres espaces de communication ou de participation tels que les informations diffusées, les consultations ou les forums publics.

Un autre espace de participation, et plus spécifiquement d'information, est offert lors des séances du conseil municipal tel que l'oblige la Loi sur les cités et villes. En outre, tel que l'impose cette loi, le conseil municipal ouvre ses portes au public lors de ses séances régulières donnant la possibilité à quiconque de le questionner sur les thèmes à l'ordre du jour³⁴. Les séances du conseil municipal se tiennent en soirée (19h30) le premier et le troisième lundis de chaque mois. L'ordre du jour des séances est préalablement disponible sur le site Internet de la Ville de même qu'à l'entrée du lieu d'assemblée le soir même de la séance. D'une durée de 60 minutes, la période de questions orales par le public se déroule à la fin de la séance. La personne qui désire poser une question doit le signaler au président. Une fois autorisée, celle-ci doit se tenir debout, se présenter (nom, adresse, organisme représenté si tel est le cas) et exposer son interrogation de façon claire et respectueuse. Les questions posées par le public lors des séances du conseil municipal ne doivent pas, par leur formulation, susciter le débat. En outre, elles doivent relever de la compétence de la Ville, de son conseil, de l'une de ses commissions ou comités, du comité exécutif ou d'un organisme municipal ou par-municipal. Le membre du conseil municipal visé par la question n'est pas tenu d'y répondre. Néanmoins, en réponse à son intervention, le citoyen pourra bénéficier de quelque forme d'information reliée aux décisions adoptées par le conseil.

³⁴ Ces informations ont été tirées du Règlement intérieur du Conseil de la Ville de Trois-Rivières (2001, Chapitre 1).

D'après l'étude de Milner (2004) citée dans une partie antérieure de la thèse, les Québécois traduisent leur engagement civique, entre autres, par leur participation aux élections. Cette forme d'implication dépasse celle des résidents des autres provinces canadiennes. Tout comme c'est le cas dans certaines villes du Québec, la participation des Trifluviens aux élections municipales étonne par son niveau relativement élevé. Lors des dernières élections municipales du 6 novembre 2005, un nombre total de 99 094 électeurs était inscrit sur la liste électorale répartie sur 16 districts. Le taux de participation pour l'élection du maire est près de 50% (49,8%), c'est-à-dire 49 387 votes exprimés contre 49 707 votes non exercés. Bien qu'une hausse dudit pourcentage soit espérée, la Ville de Trois-Rivières se situe, tout de même, au-dessus de la moyenne de participation électorale des neuf villes de 100 000 habitants et plus au Québec qui est de 45%³⁵. Ces statistiques démontrent une certaine sensibilisation des citoyens à la vie politique municipale, bien qu'elle soit relative.

3.2 La sélection du corpus empirique : deux projets menés en concertation à la Ville de Trois-Rivières

Notre recherche s'appuie sur une démarche qualitative, c'est-à-dire que nous tentons de comprendre les phénomènes à l'étude à partir du sens que communiquent les participants à la recherche. Dans une telle démarche, le participant est l'objet central et apporte sa connaissance en transmettant sa position sur le sujet de recherche ou encore en laissant le chercheur observer ses comportements et ses réactions dans une situation donnée (Karsenti et Savoie-Zajc, 2000).

³⁵ Cette moyenne du taux de participation électorale municipale de 2005 se répartit ainsi : Montréal (35%); Québec (51%); Longueuil (38%); Laval (31%); Gatineau (48%); Saguenay (57%); Sherbrooke (45%), Lévis (48%) et Trois-Rivières (50%) (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005).

Notre posture épistémologique se base sur une approche socioconstructiviste dans la mesure où les résultats de notre recherche constituent le produit d'une action collective, d'un fait social (Durkheim, 1894). Il s'agit, dans une perspective heuristique, d'en arriver à une meilleure compréhension du phénomène social observé dans son contexte naturel de production, soit la concertation dans le cadre de l'élaboration de politiques municipales. Notre étude consiste plus spécifiquement en une étude de cas que Roy (2003) définit ainsi :

[...] une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes. Le cas étudié est donc bien délimité, mais forme un sous-système dont l'analyse permet de mieux comprendre un système plus large. Ainsi, on s'intéressera aux composantes qui forment le cas, y compris son contexte immédiat, son histoire, et ses différentes dimensions. (p. 166)

Il s'agit ici de décrire et d'expliquer, à partir d'une investigation systémique, un phénomène d'organisation en référence à la question générale de recherche présentée dans une section antérieure. Cette question est étudiée à partir du cas de la Ville de Trois-Rivières. Tel que précisé dans la problématique, notre choix s'est arrêté sur la Ville de Trois-Rivières car elle est à la fois représentative et exceptionnelle. Elle est représentative puisqu'elle s'avère comparable à d'autres municipalités en ce qui concerne entre autres la taille de population et son organisation territoriale. Elle est exceptionnelle puisque l'implication et la mobilisation de sa société civile, notamment des organismes communautaires, lui paraissent spécifiques.

Trois-Rivières possède une population de 125 711 habitants depuis la fusion municipale en 2002³⁶ qui a réuni les six villes suivantes : Sainte-Marthe-du-Cap,

³⁶ La Ville de Trois-Rivières est au neuvième rang des villes de 100 000 habitants et plus existant sur le territoire québécois (incluant Montréal). À titre comparatif, voici la population des autres villes les plus peuplées du Québec : Montréal (1 876 932); Québec (526 492); Longueuil (384 504); Laval (364 756); Gatineau (243 998); Sherbrooke (146 372); Saguenay (146 332); Lévis (127 352) et Trois-Rivières (125 711) (Ministère des Affaires

Cap-de-la-Madeleine, Pointe-du-Lac, Saint-Louis-de-France, Trois-Rivières Ouest et Trois-Rivières. Le territoire de la « nouvelle » Ville de Trois-Rivières se divise en 16 districts électoraux et chacun de ces districts est représenté par un élu municipal. Le conseil municipal se compose de seize élus et du maire. Il n'y a aucun parti politique à la ville.

L'administration municipale compte neuf principaux secteurs d'activités associés aux obligations de la nouvelle organisation municipale parmi lesquels nous distinguons quatre secteurs plus techniques : 1) Finances et administration, 2) Relations publiques et communications, 3) Greffe et services juridiques; 4) Ressources humaines. Elle compte également cinq secteurs dont les services sont plus près des besoins de la population : 5) Travaux publics, 6) Sécurité publique, 7) Loisirs et services communautaires (secteurs communautaire et sports), 8) Arts et culture et 9) Aménagement et développement du territoire. Aux services publics de la Ville s'ajoutent les organismes et services para-municipaux suivants : l'Aéroport de Trois-Rivières, l'Île Saint-Quentin, l'Office de tourisme et des congrès de Trois-Rivières, l'Office municipal d'habitation (OMH), la Régie de gestion des matières résiduelles de la Mauricie (RGMRM), la Société du développement commercial du centre-ville de Trois-Rivières (SDC), la Société de développement économique (SDÉ), la Société de transport de Trois-Rivières (STTR) et la Société protectrice des animaux de la Mauricie (SPAM). Plusieurs administrateurs municipaux à l'emploi dans ces services ont été associés de près ou de loin aux deux projets étudiés.

Deux projets gérés en concertation furent sélectionnés pour notre étude : le projet « élaboration de la politique familiale » qui est coordonné par le Service public des loisirs de la Ville et le projet « élaboration de la politique de développement social » qui est coordonné par la Société de développement économique. Dans ce dernier projet, le Service des loisirs a joué un rôle d'accompagnateur de la démarche par ses expériences en matière d'élaboration de politiques municipales et en tant que

service de première ligne touchant directement l'ensemble de la collectivité, sans toutefois porter la coordination. Les quelques Villes au Québec qui ont procédé à l'élaboration d'une politique ou d'un plan de développement social ont mandaté leur service des loisirs pour coordonner cette politique, ce service étant actif en la matière depuis plusieurs années. C'est le cas des Villes de Québec, de Longueuil et de Saguenay. À Trois-Rivières, la mairie a préféré déléguer cette tâche à la Société de développement économique, anciennement le Centre local de développement qui intégrait à ce moment les développements social, économique, environnemental et culturel. Par cette décision de nature politique, la Ville voulait établir un lien entre le développement économique et le développement social; plus particulièrement, situer le développement social au même niveau que le développement économique et non l'y subordonner. Elle désirait éviter que la politique soit reliée uniquement au loisir et au communautaire limitant ainsi sa portée. Ce choix cache-t-il une pression du milieu communautaire qui défend depuis des années la complémentarité entre le développement économique et le développement social? Ceci reste à documenter, ce qui sera fait au Chapitre 6.

La Société de développement économique, corporation responsable de la réalisation de la politique, a pour mission d'assurer le développement socioéconomique de la Ville en favorisant l'accroissement des investissements dans les secteurs moteurs de l'économie, ce qui contribue à la création et au maintien d'emplois³⁷. Il s'agit d'un service para-municipal autonome qui possède son propre conseil d'administration sur lequel siègent un ou plusieurs élus délégués par la Ville. Son conseil d'administration regroupe également des représentants des milieux des affaires, communautaire, municipal, éducation et formation professionnelle.

En tant que coordonnateur ou accompagnateur, le Service des loisirs de la Ville a joué un rôle central dans les processus de concertation menant à l'élaboration des

³⁷ Ces informations ont été tirées du site Internet <http://affaires.v3r.net/portail/>, consulté le 14 juin 2007.

deux politiques à l'étude. Ce service compte parmi ses principes centraux d'intervention le soutien de la consultation et la concertation des partenaires et des citoyens (Guide du citoyen, Ville de Trois-Rivières, 2003). Dans sa Politique de reconnaissance et de soutien des projets (2003), le Service des loisirs spécifie vouloir assurer un fonctionnement démocratique dans les organismes et exige à cet effet une participation majoritaire de citoyens de la ville au niveau du conseil d'administration, des membres et de la clientèle.

La question de recherche sera donc étudiée à travers deux projets menés en concertation à la Ville de Trois-Rivières, à savoir : l'élaboration de la politique familiale et l'élaboration de la politique de développement social. Ces démarches d'élaboration s'avèrent représentatives de l'ensemble des politiques élaborées à la ville. Notre choix s'est porté sur ces deux politiques car, au moment de la collecte des données, elles étaient en cours d'élaboration dans la ville fusionnée. En outre, ces sujets couvrent une nouvelle et une ancienne préoccupation de l'administration municipale. Trois-Rivières fut la première parmi les grandes villes du Québec à élaborer et à déposer une Politique de développement social. Quant aux questions familles, elles demeurent une préoccupation municipale depuis plusieurs années. Les élus et administrateurs de la ville possèdent en effet une longue expérience en ce qui concerne le service aux familles. Ces deux projets réunissent des acteurs sociaux et communautaires reconnus actifs et dynamiques au sein de la municipalité.

Ajoutons que l'étude d'un projet en lien avec le loisir public municipal nous permettait de demeurer connectée au domaine que nous avons étudié au baccalauréat et à la maîtrise et d'approfondir le sujet du mémoire qui portait sur la concertation pratiquée par les professionnels en loisir au Québec.

Bien qu'axée sur un nombre limité de projets, notre étude de cas recueille une grande quantité d'informations et d'observations sur chacun d'eux. Ainsi, ces données concernent : l'historique du projet, sa description, les acteurs y participant, la qualité démocratique du processus de concertation, la perception des acteurs face à la contribution et à la participation des autres acteurs à la concertation.

3.2.1 Projet 1 : L'élaboration de la politique familiale

La politique familiale³⁸ a pour mission de « Favoriser la satisfaction des besoins liés au mieux-être de la condition de vie des familles, par une coordination efficace de l'ensemble des services municipaux » (Ville de Trois-Rivières, 2004, p. 7). Elle vise donc un double objectif touchant la population et la Ville : soit répondre aux besoins des familles et améliorer leur qualité de vie; également, sensibiliser les services municipaux à « penser et agir famille » et à intervenir d'une façon concertée entre eux. Au moment de sa réalisation, ce projet réunissait deux comités : une commission famille et un comité de la famille. La « Commission famille » fut formée en premier lieu. Cette commission réunissait six personnes : les trois élus municipaux responsables du dossier, le directeur du Service loisirs et services communautaires ainsi que les deux consultants embauchés par la Ville pour mener à terme le projet de politique.

Le « Comité de la famille », qui a travaillé à l'élaboration de la politique familiale, réunissait dix-huit acteurs provenant de milieux diversifiés. Les acteurs du milieu *communautaire* étaient les suivants : une représentante des Maisons de la famille de Trois-Rivières, une représentante du Forum jeunesse Mauricie, la directrice de la Maison des Grands-Parents de Trois-Rivières, une représentante des nouveaux arrivants, la directrice de l'Association de parents d'enfants handicapés et une représentante de la Table sectorielle enfance-famille du Centre régional de développement. Les acteurs du milieu *institutionnel* regroupaient : la directrice du Centre de la petite enfance le Cerf-volant, le directeur de l'Unité régionale de loisir et de sport de la Mauricie et une organisatrice communautaire du Centre de santé Cloutier-du-Rivage. Les acteurs du milieu *municipal* réunissaient : le directeur de l'Office municipal d'habitation (para-municipal), le directeur du Service des loisirs, le directeur du secteur « vie communautaire et récréative », trois élus municipaux ainsi

³⁸ Ces informations ont été puisées à l'intérieur de la Politique familiale de la Ville de Trois-Rivières « Une place pour la famille » et de la présentation montée à partir du logiciel Power Point « Politique familiale de la ville de Trois-Rivières », présentée en consultation publique le mardi 25 mai 2004.

que deux contractuels agissant à titre de consultants. Se sont ajoutés à ces membres, un père et une mère de famille invités en tant que parents. Ce Comité de la famille devait formuler des propositions en vue de l'élaboration de la politique, consulter les acteurs de la Ville et soutenir le conseil dans l'étude de dossiers susceptibles de faire l'objet de règlements ou de politiques ayant une incidence sur la famille.

L'élaboration de la politique s'est déroulée du mois de mai 2003 au mois d'octobre 2004, selon un échéancier de 18 mois. Le Tableau 3.1 présente les principales phases d'élaboration de la politique³⁹.

Tableau 3.1 Phases d'élaboration de la politique familiale de la Ville de Trois-Rivières

No.	Étapes d'élaboration	Description des étapes	Échéancier
1	Démarrage des travaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Préparation de la démarche par les consultants : <ul style="list-style-type: none"> • Cueillette de l'information dans le milieu • Portrait familial de la ville • Ateliers de formation par le Carrefour action municipale et famille • Première rencontre de la Commission famille • Lecture de l'information recueillie • Formation du Comité de la famille ■ Préparation d'un document préliminaire (grille de travail) pour la consultation du milieu. ■ Soumission d'un premier document de travail au conseil municipal. 	Mai – Août 2003 (4 mois)
2	Consultation du milieu	<ul style="list-style-type: none"> ■ Première rencontre du Comité de la famille. ■ Coordination des rencontres mensuelles ou bimensuelles du Comité de la famille. ■ Consultation du milieu (sondage). ■ Consultation des services (sondage). 	Septembre – Février 2004 (6 mois)

³⁹ Les informations contenues dans ce tableau proviennent du document de travail « *Politique familiale de la Ville de Trois-Rivières, Échéancier 2003-2004 – 18 mois* » et de la présentation effectuée lors de la consultation publique auprès des citoyens le 25 mai 2004 « *Politique familiale de la Ville de Trois-Rivières* ».

3	Rédaction de la version 1 de la politique	<ul style="list-style-type: none"> ■ Synthèse de la phase consultation. ■ Rédaction de la version 1 de la politique. 	Février – Mars 2004 (2 mois)
4	Validation de la version 1 de la politique	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consultation publique : présentation au grand public des résultats de la démarche et validation des grandes lignes de la politique. ■ Validation finale auprès de la Commission et du Comité de la famille : modifications et approbation d'une proposition officielle à soumettre au conseil municipal. 	Avril – Mai 2004 (2 mois)
5	Dépôt de la version 2 de la politique	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dépôt de la version 2 de la politique familiale au conseil municipal accompagnée d'une proposition de plan d'action. 	Juin 2004 (1 mois)
6	Accompagnement du conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> ■ Validation, modification et priorisation des éléments de la politique et du plan d'action. ■ Préparation du document officiel. 	Juillet – Septembre 2004 (3 mois)
7	Lancement officiel de la politique familiale de Trois-Rivières		Octobre 2004

La politique familiale fut élaborée en sept phases. Tout d'abord, au printemps et à l'été 2003, les consultants engagés par la ville ont procédé à une cueillette d'information utile à la réalisation de la politique à partir de statistiques sur les familles de Trois-Rivières. Par la suite, les organismes du milieu et les services municipaux et para-municipaux ont été consultés par le biais d'un sondage. S'en suivent la formation de la Commission de la famille et du Comité de la famille et la tenue des premières rencontres de ces comités. Une synthèse des résultats des sondages menés par les consultants auprès des organismes du milieu et des services de la Ville a permis la rédaction de la première version de la politique. Une consultation publique s'adressant à l'ensemble des citoyens et des organismes de la Ville est ensuite organisée. Ceci dans le dessein de présenter les fruits qu'aura donnés la première année d'élaboration de la politique et dans l'intention d'en valider les grandes lignes. Suite à cette consultation, quelques modifications se sont imposées. Puis, la politique ainsi qu'une proposition de plan d'action ont été déposées au conseil municipal pour validation. La version finale de la politique fut

par la suite adoptée par le conseil municipal et lancée officiellement à la fin octobre 2004.

Ces étapes d'élaboration de la politique familiale réalisées en concertation sont approfondies à l'intérieur du Chapitre 5 présentant les résultats de la recherche.

3.2.2 Projet 2 : L'élaboration de la politique de développement social

Suite à la réforme de l'organisation territoriale (Loi 170, article 75), les municipalités de 100 000 habitants et plus doivent élaborer un plan relatif au développement communautaire, économique et social de leur territoire. La Ville de Trois-Rivières a opté pour l'élaboration d'une politique de développement social privilégiant une approche intégrée de divers champs d'intervention tels que l'économie, la culture, l'habitation, le sport, le loisir, l'environnement et la sécurité (Ville de Trois-Rivières, 2005).

La politique de développement social⁴⁰ a pour mission de « favoriser l'amélioration du cadre, des conditions et de la qualité de vie des citoyennes et des citoyens ainsi que de l'ensemble de la communauté en ayant une vision d'un développement intégré et durable au sein de son administration municipale » (p. 5). À titre d'objectif général, elle vise à « établir les principales orientations de la Ville en termes de développement social pour l'ensemble des services municipaux et para-municipaux, en lien avec les partenaires du milieu et la population » (p. 5). Plus spécifiquement, la politique devra être en mesure d'harmoniser les actions de la municipalité avec celles de ses partenaires, de lier le développement social, économique et culturel, de développer des pratiques et des réflexes de développement social dans les divers services municipaux et para-municipaux. La politique de développement

⁴⁰ Les informations présentées dans cette section ont été prises à l'intérieur de la Politique de développement social « Pour un mieux-être individuel et collectif », du document préparatoire distribué au Forum sur le développement social qui s'est déroulé le vendredi 12 novembre 2004 à la Maison de la culture de Trois-Rivières et du document suivant : O'Cain, Lynn. (2005). *Présentation de la Ville de Trois-Rivières. Les plans d'actions en développement social dans les villes*. 17^e Colloque annuel du Réseau villes et villages en santé, 9 septembre 2005, Saint-Pacôme.

social concerne alors l'ensemble des citoyens, les acteurs sociocommunautaires du milieu ainsi que les services municipaux et para-municipaux.

Le comité participant à son élaboration, nommé « Comité consultatif », est composé de quatorze acteurs provenant du milieu *communautaire* : le coordonnateur de la Corporation de développement communautaire de Trois-Rivières, un représentant du Comité de lutte à la pauvreté pour une justice sociale (secteur Cap-de-la-Madeleine), le coordonnateur de la Démarche de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières, une représentante du secteur Trois-Rivières au Consortium de développement social et d'Emploi-Québec (considérée également en tant que représentante d'une institution). S'inscrivent parmi les acteurs *institutionnels* : une organisatrice communautaire et le chef de service du Centre de santé et services sociaux de Trois-Rivières. Notons chez les acteurs *municipaux* : trois conseillers municipaux, le directeur du Service des loisirs, une coordonnatrice du Service des loisirs, le directeur général de la Société de développement économique de Trois-Rivières (para-municipal), l'agente de développement responsable de la politique engagée par la Société de développement économique et un consultant. Ce comité consultatif devra tenir trois rôles : l'établissement du cadre de référence de la politique, l'élaboration de la politique et la définition des approches et des orientations de la politique.

À partir de ce comité consultatif, un sous-comité fut formé en cours de démarche. Ce « Comité de travail » était composé de deux élus municipaux, d'une organisatrice communautaire du Centre de santé et services sociaux de Trois-Rivières, du coordonnateur de la Corporation de développement communautaire de Trois-Rivières, de la coordonnatrice du volet « activités récréatives et communautaires » secteur Cap-de-la-Madeleine représentant le Service des loisirs, de la responsable de la politique engagée par la Société de développement économique et du consultant. À ce sous-comité étaient attribués les mandats de travailler à l'élaboration de la politique et d'assurer le suivi de la démarche de formulation de cette politique.

L'élaboration de la politique de développement social s'est échelonnée sur une période de 15 mois, soit à partir du mois d'avril 2004 au mois de juin 2005. Voici les étapes majeures dans la réalisation de cette politique⁴¹.

Tableau 3.2 Phases d'élaboration de la politique de développement social de la Ville de Trois-Rivières

No.	Étapes d'élaboration	Description des étapes	Échéancier
1	Création des comités : Comité consultatif et Comité de travail	<ul style="list-style-type: none"> ■ 14 personnes sont présentes au Comité consultatif. ■ 7 personnes composent le Comité de travail. 	Automne 2003
2	Élaboration des orientations et des approches de la démarche	<ul style="list-style-type: none"> ■ En référence au point 2.3 et 2.4 du <i>Guide préparatoire de la consultation publique</i> de juin 2004. 	Janvier 2004
3	Préparation à la cueillette de renseignements : l'état de la situation au sein des services municipaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identification d'un répondant par service. ■ Formation pour les répondants portant sur le développement social d'un point de vue municipal. 	Février 2004
4	Inventaire des actions de développement social au sein des services municipaux et para-municipaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Animation d'un groupe de discussion dans chaque service municipal et para-municipal afin d'identifier les actions, les obstacles et les pistes de solution. ■ 10 groupes de discussion pour les services municipaux et 6 pour les services para-municipaux. 	Mars à octobre 2004
5	Résultats de la cueillette de renseignements : bilan et perspectives	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rédaction d'un bilan présenté dans le <i>Guide de préparation à la consultation publique</i> et lors du forum organismes et de la consultation publique (12 et 18 novembre 2004). 	Avril à novembre 2004
6	Préparation de la consultation (mémoires)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rédaction du guide préparatoire. ■ Création d'une grille d'analyse. ■ Invitation aux organismes du milieu pour participer à la consultation (environ 150 invitations). 	Avril et mai 2004

⁴¹ Les informations que contient le Tableau 3 ont été tirées de l'Appendice 2 du « Document préparatoire, Forum en développement social » présenté le vendredi 12 novembre (p. 23-25) et du document rédigé par Lynn O'Cain « *Présentation de la Ville de Trois-Rivières. Les plans d'actions en développement social dans les villes* » présenté en septembre 2005 lors du 17^e Colloque annuel du Réseau villes et villages en santé à Saint-Pacôme.

7	Lancement public de la démarche et des consultations publiques	■ Conférence de presse (environ 50 personnes présentes).	21 avril 2004
8	Analyse des documents de réflexion (mémoires)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 34 documents reçus, représentant environ 100 organisations. ■ Rédaction du cadre de référence de la politique municipale de développement social. 	Juin à août 2004
9	Présentation au conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rédaction d'un projet préliminaire de politique, incluant la définition, la mission, les valeurs, les principes et les axes d'intervention. ■ Présentation du projet préliminaire au conseil municipal le 18 octobre pour validation. 	Octobre 2004
10	Forums publics pour les organismes Consultation publique pour les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour les organisations ayant participé à la consultation et les partenaires du milieu (en une journée). ■ Pour les citoyens (en une soirée). 	12 novembre 2004 18 novembre 2004
11	Rédaction de la première ébauche d'une politique municipale de développement social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rédaction d'un projet complet de politique, incluant les orientations et les objectifs. ■ Consultation des services municipaux et para-municipaux. ■ Présentation du projet de politique à la direction de la Ville et au conseil municipal. 	Décembre 2004 Janvier 2005
12	Adoption de la politique municipale de développement social	■ Dépôt de la politique au conseil municipal pour adoption.	Juin 2005
13	Lancement public de la politique	■ Activités médiatiques.	Septembre 2005

La politique de développement social fut conçue en treize étapes. Voici le cheminement de cette réalisation décrit succinctement au Tableau 3.2.

Les comités qui allaient procéder à l'élaboration de la politique furent tout d'abord constitués. Les administrateurs des services municipaux et para-municipaux furent ensuite formés et rencontrés en groupe de discussion afin d'effectuer un bilan des actions concrétisées au sein des services sous une approche de développement social. Une consultation par mémoire fut par la suite organisée auprès des organismes du milieu. Les informations tirées de ces documents de réflexion auront permis d'entamer la rédaction du cadre de référence de la politique qui fut présenté

au conseil municipal avant d'être amélioré et validé en forum avec les organismes et en séance d'information et de consultation auprès des citoyens. Une première version de la politique fut rédigée suite à la tenue de ces occasions de participation publique et validée par les services municipaux et para-municipaux, la direction générale de la Ville et les membres du conseil municipal. La politique de développement social a été déposée en juin 2005, pour être lancée officiellement en septembre 2005.

Le Chapitre 6 présentant les résultats des informations recueillies sur la concertation pratiquée dans le cadre de l'élaboration de cette politique analyse l'ensemble de ces étapes.

L'élaboration de ce chapitre a pour objectif de présenter l'évolution du milieu communautaire trifluvien et son dynamisme existant. Cette partie de la thèse a permis de saisir l'état de la participation publique à la ville et les principaux espaces de communication actuellement ouverts. L'administration municipale a également été présentée. Nous avons spécifié quels sont les principaux services de la municipalité, ses secteurs territoriaux, ses districts électoraux ainsi que ses acteurs politiques. En outre, un premier portrait des politiques au centre de la recherche fut dressé, soulignant quels sont les acteurs des comités et les étapes des processus. Ces premières spécifications sur les projets à l'étude sont davantage approfondies aux chapitres 5 et 6. Enfin, les informations de ce chapitre donnent un aperçu de la dynamique municipale et communautaire trifluvienne.

CHAPITRE IV

LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

Cette section de la thèse touche les choix méthodologiques de la recherche et leurs justifications. Plus particulièrement, sont décrites dans ce chapitre les méthodes utilisées pour collecter et pour analyser les données recueillies. En fin de section, le processus de validation incluant les limites méthodologiques de l'étude est présenté.

4.1 Les méthodes de collecte des données

L'étude de cas est une approche ou une stratégie méthodologique faisant appel à plusieurs méthodes permettant au chercheur de combler les lacunes ou les biais de chacune d'elles ou des sources d'information dont il fait usage.

Afin de répondre à la question de recherche portant sur la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale et de vérifier l'hypothèse, trois méthodes de collecte de données furent utilisées : l'entretien semi-dirigé, l'observation directe (ou participative) et l'analyse de contenu des documents répertoriés sur les deux projets. Ces trois types de méthode s'avèrent complémentaires : les entretiens semi-dirigés permettent de dégager des informations sur le vécu en concertation et la perception des acteurs ayant participé aux démarches; l'analyse documentaire apporte des informations davantage formelles et techniques telles que la mission, les objectifs, les étapes de réalisation, le contenu des discussions lors des rencontres; les observations facilitent le captage des comportements au moment où ils se produisent, sans l'intermédiaire d'un

document ou d'un témoignage. Les observations et l'analyse de la documentation devaient compléter et valider les informations recueillies lors des entretiens.

4.1.1 Les entretiens semi-dirigés

Afin de rassembler les informations pouvant alimenter notre recherche, nous avons procédé à des entretiens semi-dirigés. Ce type d'entretien est des plus utilisés en sciences sociales. Il s'agit d'une « interaction verbale animée de façon souple par le chercheur » (Savoie-Zajc, 1997, p. 266). Ce choix se justifie par l'interaction humaine et sociale que privilégie l'entretien semi-dirigé, tout en étant structuré de façon à recueillir les informations utiles à la recherche (Savoie-Zajc, 1997). Le contact avec la personne interrogée est déterminant quant à la qualité de l'information recueillie.

Pour chacun des projets à l'étude, des entretiens individuels et semi-dirigés furent menés auprès des acteurs clés participant aux comités de concertation. La période de réalisation des entretiens s'étale alors entre le printemps 2004 et l'été 2005. Période échelonnée sur une année, car l'approche des acteurs ne devenait appropriée qu'une fois les politiques bien avancées, voire achevées. La politique familiale fut déposée au printemps 2004. La politique de développement social fut officialisée au printemps 2005. Nous avons procédé de la sorte afin d'obtenir des renseignements sur l'ensemble du processus de concertation et dans l'intention de recueillir des informations fraîches à la mémoire des répondants. Les participants aux entretiens furent recrutés à partir de listes de noms fournies par les responsables des projets à l'étude. Ces responsables étaient à l'emploi du Service des loisirs de la Ville de Trois-Rivières ou de la Société de développement économique. Agissant à titre de coordonnateurs des projets, ceux-ci ont participé activement aux comités de concertation. Les personnes reçues en entretien furent sélectionnées par choix raisonné en fonction d'un seul critère : celui de faire partie du comité d'élaboration des politiques.

Pour garnir efficacement notre banque de témoignages par entretiens, nous avons fait appel à la disponibilité de l'ensemble des membres siégeant au Comité de la

famille (politique familiale) et au Comité consultatif (politique de développement social). Forte de leur généreuse participation, nous avons pu conduire 17 entretiens au niveau de la politique familiale et 9 entretiens touchant la politique de développement social. Sans oublier un entretien mené auprès du directeur du Service Loisir et services communautaires.

Dirigeant très impliqué dans l'élaboration des deux politiques, bien qu'il le fût davantage au niveau de la politique familiale, ce dernier aura pu répondre à nos questions à l'égard des deux projets. En l'espace des seules trente minutes accordées par son agenda très chargé. Nous nous sommes donc restreinte aux questions centrales concernant la démocratisation du processus et la perception des acteurs participants. En tant qu'informateur clé, ses réponses furent, pour notre investigation, très enrichissantes.

En comptant le directeur du Service des loisirs figurant aux deux comités, nous avons rencontré 18 membres du Comité de la famille sur une possibilité de 19 au niveau de la politique familiale et 10 membres du Comité consultatif sur une possibilité de 14 en ce qui concerne la politique de développement social.

Au niveau de la politique familiale, une personne n'aura pas été abordée, du fait de son absence hors pays pour plusieurs mois. Concernant la politique de développement social, le désistement chez certaines personnes affichait comme prétextes un emploi du temps trop chargé ou une implication tardive dans le projet les questionnant sur leur utilité en tant que répondants à notre étude.

Sur la liste des personnes présentes en entrevue, se succèdent les élus municipaux responsables des projets, les administrateurs municipaux ayant participé aux comités d'élaboration des politiques, les coordonnateurs des projets, les représentants des organisations (communautaires et institutionnelles) et les citoyens ayant participé aux comités (ce qui s'applique seulement à la politique familiale).

Pour ce faire, la durée des entretiens varie entre 45 minutes et 1h45. Cette variation est tributaire de la disponibilité des répondants, de leur rôle dans les comités de concertation et de leurs connaissances du dossier. La grille d'entretien utilisée s'avère un outil flexible adapté à chacune des personnes rencontrées

dépendamment de leur rôle dans les comités de concertation. À titre d'exemple, nous avons profité de nos rencontres avec les coordonnateurs et les consultants travaillant de façon permanente sur les dossiers pour approfondir les informations sur l'historique du projet, sur le projet en soi et sur ses acteurs. Les entretiens se sont déroulés, pour la plupart, dans l'environnement de travail des répondants (20 sur 28 incluant le directeur du Service des loisirs). Les autres entretiens ont eu lieu dans nos bureaux de travail à l'Université du Québec à Trois-Rivières (5) ou à la demeure des répondants (3).

Au cours des entretiens, nous avons utilisé une grille (voir l'Appendice A) composée de questions ouvertes permettant d'obtenir un maximum d'information sur la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Cette grille compte six sections incluant chacune des questions spécifiques. Voici une description de ces sections. A) *L'historique des projets gérés en concertation*. Cette section cherche à connaître l'origine des projets, leurs instigateurs et la façon dont les acteurs furent intégrés aux projets. B) *Les projets*. Ce thème couvre les questions descriptives des projets (leurs objectifs, leurs besoins, leur durée, la fréquence des rencontres, leur état d'avancement). C) *Les acteurs des projets*. Cette partie questionne sur les personnes visées par les projets et invitées à y participer, sur leur présence et sur leur rôle au sein des processus de concertation. D) *La participation des répondants*. Cette section de la grille se penche sur l'accueil des personnes rencontrées au sein des projets, sur leur rôle, sur leurs intérêts à participer aux projets et sur la constance de leur participation. E) *La démocratisation du processus*. Nous questionnons ici l'ouverture des processus de concertation aux acteurs du milieu, le mode de sélection des participants aux comités de concertation, l'accessibilité des débats aux acteurs concernés par les thématiques des politiques, la circulation et la médiatisation des informations échangées dans les discussions, la clarté des règles du jeu, le fonctionnement de la prise de décisions lors des discussions, la représentativité et la représentation des acteurs présents au sein des groupes de concertation, les connaissances acquises en concertation par les acteurs rencontrés et les modalités de participation utilisées en parallèle aux concertations. F) *La perception des autres acteurs*. Cette dernière partie de la grille

s'intéresse à la perception des personnes rencontrées face à la participation et à la contribution des autres acteurs (communautaire, institutionnel, élus, administrateurs, consultants, citoyens). Elle se penche également sur la qualité des rapports entre les participants.

Les deux dernières sections de cette grille portant sur la démocratisation du processus et la perception des autres acteurs sont centrales dans la recherche. Les interrogations relevées auront permis de recueillir des informations déterminantes pour répondre à la question et à l'hypothèse de recherche.

4.1.2 La cueillette de documents

Se rapportant aux deux politiques, s'amorce une cueillette des documents dits « d'organisations officielles » utilisés lors des rencontres des groupes de concertation. Après des organismes et services publics, nous avons obtenu ordres du jour, procès verbaux des rencontres, questionnaires et autres outils utilisés. S'ajouteront à ces précieuses pièces justificatives, des documents distribués à la population et aux organisations lors des consultations et forums publics, en plus des articles de presse publiés dans les journaux locaux et régionaux sur les démarches d'élaboration des politiques.

Voici plus spécifiquement les documents récupérés sur le projet d'élaboration de la politique familiale :

- Liste des membres du Comité de la famille, leur fonction et leur représentativité
- Liste des organismes pour l'envoi du questionnaire de la politique familiale
- Portrait des familles et des interventions familiales municipales de la Ville de Trois-Rivières
- Questionnaire acheminé aux organismes (sondage)
- Questionnaire acheminé aux services publics (sondage)
- Documents de réflexion distribués aux membres du Comité de la famille
- Ordres du jour et comptes rendus des rencontres du Comité de la famille
- Ordres du jour et comptes rendus des rencontres de la Commission famille
- Ordres du jour des rencontres avec les services municipaux

- Échéancier de travail
- Document *Projet de politique familiale* distribué lors de la consultation publique
- Document Power Point présenté lors de la consultation publique
- Communiqués de presse
- Liste des personnes invitées au lancement de la politique
- Politique familiale *Une place pour la famille* (version finale)
- Articles publiés dans le Trifluvien (journal officiel de la municipalité)
- Articles publiés dans le Nouvelliste (journal régional)
- Articles publiés dans l'Hebdo Journal (journal hebdomadaire de Trois-Rivières)

Voici maintenant les documents recueillis sur le projet d'élaboration de la politique de développement social qui furent analysés :

- Charte municipale du développement social de la Ville de Trois-Rivières
- Comptes rendus des rencontres du Comité de consultation
- Liste des organismes ayant rédigé un document de réflexion (mémoire) sur le développement social
- Politique municipale de développement social, document préparatoire distribué en vue du forum public avec les organismes
- Forum en développement social – Ville de Trois-Rivières, Objectifs et moyens, distribué lors du forum public avec les organismes
- Politique municipale de développement social, *Pour un mieux-être collectif et individuel* distribué lors de la consultation publique avec les citoyens
- Outil de synthèse concernant la consultation publique (objectifs et moyens)
- Compte rendu du Forum développement social public (citoyens)
- Politique municipale de développement social, Document de travail, Version 11
- Politique de développement social *Pour un mieux être individuel et collectif* (version finale)
- Document *Présentation de la Ville de Trois-Rivières*. Les plans d'action en développement social dans les villes, présenté au 17^e Colloque annuel du Réseau villes et villages en santé
- Articles publiés dans le Trifluvien (journal officiel de la municipalité)
- Articles publiés dans le Nouvelliste (journal régional)
- Articles publiés dans l'Hebdo Journal (journal hebdomadaire de Trois-Rivières)

- Articles publiés dans le Bulletin communautaire des premiers quartiers de Trois-Rivières
- Articles publiés dans la Gazette populaire (journal régional)
- Articles publiés dans le Journal de rue La Galère

La majeure partie de ces documents nous a été transmise par des acteurs rencontrés : les consultants et l'élue responsable du dossier en ce qui concerne la politique familiale; la coordonnatrice de la démarche; la coordonnatrice du Service des loisirs secteur Cap-de-la-Madeleine en ce qui a trait à la politique de développement social.

4.1.3 Les observations directes (ou participatives)

En plus de l'analyse des documents et des entretiens, nous avons utilisé une autre méthode de cueillette d'informations soit l'observation directe ou participative.

Dans ce type d'observation, il y a examen de l'extérieur sans implication directe. Selon Quivy et Campenhoudt (1995), les méthodes d'observation directe constituent les seules méthodes de recherche sociale qui captent les comportements au moment où ils se produisent, sans l'intermédiaire d'un document ou d'un témoignage. En adoptant les autres méthodes, les événements, les situations ou les phénomènes étudiés sont reconstitués à partir des déclarations des acteurs (entretiens) ou des traces laissées par ceux qui en furent les témoins directs ou indirects (analyse de documents).

Qui dit observation en direct, dit présence physique de l'observateur introduit dans le milieu observé. Ainsi, nous fûmes présente à la consultation publique sur la politique familiale qui s'est déroulée en mai 2004, à la salle du conseil municipal de l'Hôtel de ville de Trois-Rivières. La consultation débuta par une allocution du directeur du Service des loisirs suivie de celles exprimées par la conseillère municipale responsable du dossier et du maire. Par la suite, les deux consultants définissent le rôle du Comité de la famille et de la Commission famille dans le développement de la politique. Puis, vient la présentation de l'échéancier détaillé de la démarche d'élaboration de la politique. Se joint à cet agenda, une liste des principaux éléments

de la politique tels que la définition de la famille, la mission, les valeurs, les principes directeurs et les orientations transversales. Ensuite, les auditeurs présents entendent un exposé du portrait général des familles de Trois-Rivières. À cette description, s'ajouteront quelques informations reliées aux principaux enjeux de la Ville en matière famille en vertu des résultats des sondages menés auprès des services publics municipaux et des organismes communautaires du milieu. À la fin de la consultation, l'audience aura droit à une période de questions et de commentaires.

La seconde phase de notre observation directe concerne le forum public en développement social fixé le 12 novembre 2004 à la Maison de la culture de Trois-Rivières. La journée entière consacrée à cette activité aura réuni, d'une part, les organismes ayant participé à la consultation par le dépôt d'un mémoire et, d'autre part, les partenaires du milieu. S'y sont joints quelques administrateurs et élus municipaux. Or, ne figurant pas parmi les personnes et les organismes invités, nous avons dû demander l'autorisation d'assister à ce forum; autorisation qui nous fut accordée d'emblée. Suite aux allocutions d'ouverture prononcées, entre autres, par le maire et le conseiller municipal responsable du dossier, les étapes de l'élaboration de la politique furent exposées de même que les principaux éléments exprimés dans les mémoires. Une fois les présentations complétées, chaque participant devait énoncer, par vote électronique, le niveau de priorisation de chacun des champs d'action proposé. Cet exercice aura permis de déterminer les champs à favoriser dans la politique. S'en est suivie une discussion ouverte sur les champs d'action retenus qui aura permis d'établir les éléments priorités par les participants. Ces derniers furent invités à se répartir en ateliers afin de discuter des points n'ayant pas fait consensus et de classer les 90 énoncés retirés des mémoires. Une plénière devant relever les principaux éléments discutés en tables rondes a clôturé ledit forum.

Nous nous rendons, six jours plus tard, en ce 18 novembre 2004, à la consultation publique auprès des citoyens sur la politique de développement social à la Maison de la culture de Trois-Rivières. En début de soirée, le maire, le directeur général de

la Société de développement économique et le conseiller municipal président du Comité consultatif présentent leur allocution respective. Par la suite, la coordonnatrice de la démarche explique les étapes d'élaboration de la politique ainsi que ses principales composantes : la définition du développement social, la mission, les objectifs, les approches priorisées, les valeurs, les principes et les axes d'intervention. Cette soirée se termine par une période de questions et de commentaires par l'assistance.

À chacune de ces consultations, nous avons pris des notes générales sur les dimensions et sous-dimensions de la grille d'entretien s'avérant pertinentes dans les contextes étudiés :

- sur le projet : sa description, ses objectifs, son état d'avancement;
- sur les acteurs participants : leur nombre, leur provenance, leur profil (statut, âge);
- sur la démocratisation des consultations : la présence des principaux interlocuteurs et des responsables politiques, l'ouverture du débat, l'accessibilité (du langage, physique, politique, sociologique et financière), les précisions sur le fonctionnement de la consultation, les informations rendues publiques, l'ambiance favorable au dialogue, le droit de parole pour les participants, l'admission des intérêts divergents ainsi que les questions et commentaires des participants.

4.2 Les méthodes d'analyse des données

Cette section de la thèse présente les méthodes utilisées pour analyser les informations recueillies sur les deux projets lors de la collecte d'informations sur le terrain. Tel que dit précédemment, nous avons utilisé trois méthodes distinctes afin d'obtenir un maximum de renseignements sur les processus de concertation à l'étude. Nous avons tout d'abord procédé à des entretiens avec les participants aux comités d'élaboration des politiques. Parallèlement, nous avons recueilli un maximum de documentation sur les deux projets et nous avons assisté aux démarches de consultations publiques organisées par la Ville. Les informations

colligées ont été analysées à partir d'une grille de codification inspirée de la grille d'entretien. Pour l'ensemble des informations collectées, nous avons suivi les étapes de l'analyse de contenu : le codage, le triage et l'analyse.

4.2.1 L'analyse des entretiens

Les vingt-huit entretiens (incluant celui du directeur des Services de loisirs) ont été enregistrés à l'aide d'un magnétophone. Ces dialogues furent transcrits mot à mot sous forme de verbatim. Afin de valider la première transcription des entretiens, une seconde écoute de tous les enregistrements sonores fut effectuée. Par la suite, nous avons codifié les entretiens à l'aide du logiciel NVivo. Ce logiciel d'analyse qualitative informatisée a pour raisonnement la décontextualisation et la recontextualisation du corpus (Tesch (1990), dans Deschenaux et Bourdon (2005)).

Cette décontextualisation consiste à sortir de son contexte un extrait du texte afin de le rendre sémantiquement indépendant, dans le but de créer des catégories ou des thèmes regroupant tous les extraits traitant d'un sujet en particulier. [...]. La recontextualisation est obtenue en amalgamant les codes ou les catégories préalablement décontextualisés pour en faire un tout intelligible et porteur de sens. (p. 7)

Nous avons utilisé ce logiciel pour ses fonctions de base, soit dans le but unique de regrouper le contenu des entretiens selon les codes (thèmes) et les sous-codes (sous-thèmes) présentés au Tableau 4.1. Dans le langage du logiciel Nvivo, il s'agit de nœuds hiérarchiques organisés dans une structure arborescente qui permet l'utilisation de grandes catégories (nœuds parents) et de sous-catégories (nœuds enfants) (Bourdon, 2001). Nous n'avons pas effectué de mises en relation des réponses telles que le permet le logiciel. Nous avons plutôt codifié les verbatim des entretiens, pour ensuite trier les extraits par sous-thème et par groupe d'acteurs (organismes communautaires, élus, administrateurs, institutions, consultants, citoyens). Nous avons par la suite procédé à l'analyse de chacun des sous-thèmes. Certains d'entre eux ont été fusionnés puisque leur contenu s'avérait semblable.

Tableau 4.1 Grille de codification des entretiens

Thèmes	Sous-thèmes
Espace public	Origine du projet
	Initiateurs du projet
	Description du projet
	Objectifs du projet
Acteurs	Votre intégration
	Votre accueil au sein du groupe
	Votre rôle
	Vos intérêts
	La régularité de votre participation
	Votre engagement actuel
	Les acteurs visés
	La sélection des participants
	Le rôle des autres acteurs
	Leur participation
	L'intérêt général, organisationnel et particulier
Procédure	Les besoins à combler par le projet
	La durée du projet
	La fréquence des rencontres
	L'état d'avancement du projet
	L'ouverture du processus
	L'accessibilité du processus
	Le déroulement des rencontres
	L'ouverture au dialogue
	Le droit de parole
	Les décisions débattues en concertation
	Le pouvoir d'influence sur les décisions
	Le fonctionnement de la prise de décision (consensus – compromis)
	L'admission des intérêts divergents
	La clarté des règles du jeu

	L'acquisition de nouvelles connaissances
	La médiatisation de la démarche
	La prise en compte des consultations
	Un retour de l'information vers les organismes
	L'évaluation de vos rapports avec les autres acteurs
	La participation des autres acteurs
	La contribution des autres acteurs

L'utilisation de cette grille permet au chercheur de saisir l'ensemble des informations recueillies lors des entretiens. Elle assure également une logique dans la classification des extraits de verbatim favorisant une réponse adéquate et efficace à la question de recherche et à la validation de l'hypothèse soulevée.

4.2.2 L'analyse de contenu des documents

Pour codifier les informations recueillies à l'intérieur des documents répertoriés, nous nous sommes référée à la grille de codification utilisée pour analyser les entretiens (Tableau 4.1). Pour étudier le contenu des documents, nous avons suivi les étapes générales suivantes :

- 1) Le recensement des documents d'information auprès des acteurs clés.
- 2) L'élaboration d'une grille d'analyse de contenu. Pour analyser le contenu des documents recueillis, nous avons utilisé la grille de codification des entretiens; en particulier, les sections portant sur l'historique des projets et leur description.
- 3) L'analyse des informations et l'interprétation des résultats. Pour chaque document, nous avons procédé aux étapes suivantes : 1- une mise en contexte du document par rapport à la question de recherche; 2- une prise de notes sur le cadre historique et l'origine du document; 3- une codification des informations pertinentes selon les thèmes et les sous-thèmes; 4- un rassemblement des informations codifiées; 5- un ajout de ces informations à celles provenant des entretiens. Lors de l'analyse de contenu, l'accent doit être mis sur les nuances qui existent dans les

ressemblances et les différences qui ressortent des catégories analytiques (Landry, 1997).

Les documents recueillis sont porteurs de renseignements sur la description et le fonctionnement des projets et des processus de concertation, leur historique, leur mission, leurs objectifs, leur échéancier, les étapes de réalisation, les acteurs invités, leurs rôles et les éléments discutés lors des rencontres des comités et lors des consultations. L'analyse de ces documents (notamment des comptes rendus des rencontres) fournissent des informations sur la nature des espaces publics instaurés : soit sur l'ouverture, l'accessibilité et la transparence des débats et, plus spécifiquement, sur le pouvoir de discussion et d'influence sur le contenu des politiques consenti aux représentants des organismes et aux citoyens dans la concertation.

4.2.3 L'analyse des observations directes (ou participatives)

Pour analyser les informations rassemblées lors des observations, nous avons utilisé les sections de la grille d'entretien portant sur le projet, les acteurs et la démocratisation du processus. Concernant les trois situations d'observation, soit deux consultations citoyennes et un forum organisé pour les organismes et les partenaires du milieu, nous rappelons avoir recueilli des informations sur : 1) le projet : sa description, ses objectifs, son état d'avancement; 2) les acteurs participants : leur nombre, leur provenance, leur profil (statut, âge); 3) la démocratisation des consultations : la présence des principaux interlocuteurs et des responsables politiques, l'ouverture du débat, l'accessibilité (du langage, physique, politique, sociologique et financière), les précisions sur le fonctionnement de la consultation, les informations rendues publiques, l'ambiance favorable au dialogue, le droit de parole pour les participants, les intérêts divergents admis, les questions et commentaires des participants.

Tout au cours de la collecte et de l'analyse des informations colligées lors des entretiens, de l'analyse de contenu des documents et des observations effectuées,

nous avons pris soin de respecter les critères de scientificité propres à une recherche fondamentale.

4.3 Les critères de scientificité : validations interne et externe

Parmi les critères de scientificité d'une recherche, s'enjoint la validation des résultats. Plus spécifiquement : la validation interne (ou crédibilité) et la validation externe (ou transférabilité). La validation se réfère à la justesse et à l'exactitude des résultats de l'étude par rapport à la réalité. Les informations recueillies doivent représenter la réalité étudiée. Les construits proposés doivent être légitimes et comparables. Nous présentons ici les mesures qui furent prises afin d'assurer une validation interne et une validation externe de notre étude. Mesures respectueuses des principes éthiques reliés à la recherche avec des êtres humains.

4.3.1 La validité interne des résultats

La validité interne des résultats constitue la principale force de l'étude de cas, car elle fournit une analyse en profondeur des phénomènes dans leur contexte et assure ainsi des représentations authentiques de la réalité étudiée (Gagnon, 2005). Elle vérifie la correspondance entre les instruments de mesure et ce qu'ils prétendent mesurer.

Par souci d'offrir une représentation authentique de la réalité observée, nous avons adopté quelques procédés lors de l'écriture de notre description et de notre explication du phénomène que représente la concertation vécue dans l'élaboration des politiques municipales et la qualité démocratique du processus.

Tout d'abord, tel que le suggère Gagnon (2005), nous nous sommes assurée de maintenir, tout au long de notre cueillette d'informations, une position d'observatrice neutre et la plus désengagée possible. Ceci afin d'éviter que notre présence ait des effets sur les informations fournies par les répondants et biaise ainsi les résultats.

Jugées nécessaires, certaines précautions furent prises afin d'atteindre une représentativité dans la sélection de nos échantillons. Pour ce faire, tous les membres des comités responsables de l'élaboration des politiques furent contactés en vue de procéder à un entretien. Sur un total de trente-trois (les deux politiques confondues), cinq membres manquaient à l'appel. Par contre, un représentant de chacune des catégories d'acteurs siégeant aux différents comités (élus, administrateurs, organismes communautaires, institutions, citoyens) participa de bon gré à l'interview. Résultat positif : une accumulation appréciable des différents angles de perception face à l'expérience de concertation vécue. Autocritique constructive : à l'avenir, rencontrer plus d'un acteur de la même catégorie, évitant ainsi la personnalisation (malgré les précautions adéquates envisagées pour écarter cette situation) et favorisant du même coup une certaine généralisation des propos émis. Cette limite s'apprête au contexte de la politique de développement social où, malgré nos bonnes dispositions, nous n'avons pu rencontrer qu'un élu et qu'un acteur institutionnel (bien que la représentante du Consortium en développement social et employée d'Emploi Québec peut être considérée à titre d'actrice institutionnelle).

En outre, la démarche méthodologique aurait pu rejoindre les gens exclus des échanges. Nous nous sommes toutefois limitée aux membres des comités d'élaboration des politiques. Nous avons maximisé les entretiens auprès de ceux et celles directement interpellés par le processus. Nous avons rejoint près de 90% de ces acteurs clés. Ce choix a mené à ne pas questionner les exclus. Nous avons rejoint les membres des conseils d'administration des organisations sociales et communautaires touchées par les projets de politique lors des consultations publiques auxquelles nous avons assistées. Nous avons également analysé les résultats des sondages effectués auprès de ces derniers.

Du fait que la recherche qualitative pourrait prêter le flanc à plusieurs sources d'erreur, la méthode de triangulation est fortement recommandée et généralement adoptée. Son utilisation peut assurer la validation interne de la recherche en formalisant les significations que les participants attribuent au phénomène. Parmi les

modèles de triangulation⁴², nous retenons plus spécifiquement la triangulation par sources des données.

Selon Patton (1990), ce modèle de triangulation consiste à comparer et à vérifier la logique des informations recueillies par le biais de sources de données qualitatives distinctes soit, pour notre part, les entretiens semi-dirigés, l'analyse de contenu de documents et les observations directes. Cet auteur fait toutefois une mise en garde face au modèle de triangulation par sources de données :

"As with triangulation of methods, triangulation of data sources within qualitative methods will seldom lead to a single, totally consistent picture. It is best not to expect everything to turn out the same. The point is to study and understand when and why there are differences. The fact that observational data produce different results than interview data does not mean that either or both kinds of data are invalid, although that may be the case. More likely, it means that different kinds of data have captured different things and so the analyst attempts to understand the reasons for the differences. At the same time, consistency in overall patterns of data from different sources and reasonable explanations for differences in data from divergent sources contribute significantly to the overall credibility of findings." (p. 467)

Yin (1993) précise néanmoins que le modèle de triangulation par sources de données demeure le plus pertinent dans le cadre d'une étude de cas.

"This concept has been borrowed for dealing with social science evidence : The most robust fact may be considered to have been established if three (or more) sources all coincide. [...]. Consider the difficulty of establishing the occurrence of an event. You would be more confident in saying that the event actually had occurred if your study showed that information from interviews, documents, and your own observations all pointed in the same direction. With such converging evidence, you might even feel very confident about your conclusion that the event had occurred. This type of triangulation is the most desired pattern for dealing with case study data, and you should always seek to attain such an outcome. An important clue is to ask the same question of different sources of evidence; if all sources point to the same answer, you have successfully triangulated your data." (p. 69)

⁴² Il existe quatre modèles de triangulation selon Patton (1990) : 1) la validation par méthode de recherche; 2) la validation par sources de données; 3) la validation par des spécialistes du domaine de recherche; 4) la validation par des théories appropriées; et 5) la validation par interdisciplinarité ou théories rivales.

L'utilisation de différentes méthodes de collecte de données, soit les entretiens, l'analyse de contenu des documents et les observations directes, a permis de recueillir un maximum d'information utile à la recherche, renforçant du même coup la validité interne de l'étude.

4.3.2 La validité externe et la validité de construit des résultats

Autant la validation interne constitue la principale force de l'étude de cas par l'approfondissement des cas étudiés, autant cette force devient une faiblesse apprêtée à la validation externe puisque sa concentration sur quelques cas spécifiques rend difficile sa généralisation. Aussi, nous fallait-il prendre certaines précautions afin de favoriser la généralisation des résultats obtenus, c'est-à-dire l'étendue de ces résultats à d'autres contextes.

Gagnon (2005) conseille trois activités permettant d'atteindre la validité externe. En premier lieu, il suggère de contrôler l'effet de la particularité des sites d'études. Puis, il nous incite à choisir des cas reproductibles dans le temps. Tel que déjà précisé, une ouverture à la participation publique dans l'élaboration de politique municipale se veut de plus en plus la norme chez les différentes villes du Québec. Entre 1989 et 2002, plus de soixante municipalités et municipalité régionale de comté (MRC) auront procédé à l'élaboration d'une politique familiale. Par ailleurs, entre 2002 et 2006, près de 140 projets d'élaboration ou de renouvellement de politiques furent effectués. En juin 2007, les neuf grandes villes du Québec possédaient déjà leur politique familiale ou en parachevaient l'élaboration.

Bien que Trois-Rivières fût la première ville à élaborer une politique de développement social, quelques autres villes de 100 000 habitants et plus ont rédigé la leur : soit sous forme de politique ou de plan de développement (entre autres Québec, Longueuil et Saguenay). L'élaboration d'une telle politique ou plan est devenue obligatoire par la Loi 170 sur la réorganisation municipale. Les autres villes n'auront d'autre choix que d'emboîter le pas incessamment. En référence à ces informations, nous pouvons avancer que l'élaboration de politiques familiales et de développement social par le biais de mécanismes de participation publique n'est pas

exclusive à la Ville de Trois-Rivières. En outre, nous pouvons affirmer que ce type de projet restera certainement à l'ordre du jour durant plusieurs années encore. Toutefois, nous devons reconnaître que certaines caractéristiques peuvent être spécifiques au cas de Trois-Rivières en termes d'implication et de mobilisation des citoyens et des organisations communautaires et sociales, de types d'alliances entre ces acteurs et de dynamiques politiques au niveau local.

Comme troisième activité, Gagnon recommande d'éviter le choix d'un site saturé d'études. À cet effet, la sélection de la Ville de Trois-Rivières nous apparaît pertinente. Comparativement aux villes telles Montréal et Québec, rares sont les études scientifiques portant sur Trois-Rivières, notamment concernant la participation publique dans l'élaboration de politiques municipales. En ayant également fait le choix de procéder à l'étude de deux projets d'élaboration de politique dans la même ville, nous avons accentué la validité externe.

La validité de construits fait partie de la validité externe puisqu'elle cherche à vérifier et à faire ressortir jusqu'à quel point les significations sont partagées à travers le temps, les sites et les populations (Gagnon, 2005). Pour assurer la validité de construits, le chercheur doit sélectionner des cas pertinents aux objectifs de la recherche, choisir ou élaborer des indices de mesures appropriés, recourir au maximum de sources d'information (triangulation), expliquer le protocole de recherche et présenter honnêtement les données.

Chacun de ces points furent pris en compte dans le cadre de notre recherche. Tout d'abord, sur sa lancée, la Ville de Trois-Rivières élabore ses politiques familiale et de développement social en concertation avec les acteurs du milieu. Cet état de fait devient à nos yeux un cas pertinent pour étudier la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Ensuite, la littérature sur la concertation et sur la démocratie sous toutes ses approches nous fournit des indicateurs (voir Tableau 2.3) permettant de mesurer de façon appropriée le phénomène à l'étude. De plus, notre décision d'utiliser trois méthodes de collecte de données vient consolider la représentativité de la réalité étudiée. Le protocole de la recherche a été

explicité dans ces pages et les données furent analysées et interprétées de façon objective.

Afin de répondre à notre question et de vérifier notre hypothèse, nous avons procédé à une étude de cas en étudiant deux projets d'élaboration de politiques municipales; à savoir, la politique familiale et la politique de développement social; toutes deux élaborées et adoptées par la Ville de Trois-Rivières.

Pour chacun des projets étudiés, des entretiens individuels et semi-dirigés furent menés auprès des acteurs ayant participé aux comités d'élaboration des politiques. Au total, 28 entretiens ont été effectués. Nous avons également procédé à la cueillette des documents utilisés lors des rencontres des groupes de concertation et nous avons assisté aux consultations et forums organisés dans le cadre des projets. Les informations colligées ont été analysées à partir d'une grille de codification.

Au cours de la démarche méthodologique, nous avons pris les mesures nécessaires afin d'assurer une validité interne et une validité externe du processus, tout en considérant la dynamique communautaire spécifique à la ville. Nous avons, en outre, respecté les principes éthiques essentiels à la recherche sur les êtres humains.

Notre étude cherche à cerner la nature et les caractéristiques de la concertation pour ensuite analyser sa qualité démocratique. Les prochains chapitres exposent les résultats de l'analyse des informations recueillies sur les processus de concertation vécus dans le cadre de l'élaboration des politiques familiale et de développement social. Cette tâche découle des entretiens semi-directifs effectués auprès des acteurs clés de la concertation, des documents colligés sur l'organisation et le déroulement de la concertation et des notes tirées des observations directes effectuées lors des consultations ou forums publics.

CHAPITRE V

LA CONCERTATION DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Cette partie définit la concertation déployée lors de la formulation de la politique familiale et qualifie son caractère démocratique. Les résultats sont divulgués en trois parties correspondant aux trois dimensions du cadre interprétatif de la recherche (Tableau 2.3) soit l'espace public général ouvert par la concertation, ses acteurs et sa procédure.

La première partie porte donc sur l'espace public et plus particulièrement sur son ouverture et son accessibilité. Les déterminants et les courants à l'origine de la mise à l'agenda de la politique sont également présentés. En référence à la typologie de la gouvernance développée par Duchastel et Canet (2004) et de la typologie des modèles de démocratie participative élaborée par Bacqué, Rey et Sintomer (2005), le mode de gouverne qui caractérise la relation entre la municipalité et les organismes du milieu est explicité dans cette partie.

La seconde partie vise les acteurs de la concertation. Plus spécifiquement, la composition des acteurs de la commission et du comité qui ont travaillé en concertation, le processus de sélection de ces acteurs, la nature de leur rôle de représentation et leurs intérêts à participer à la démarche.

La troisième partie traite de l'aspect procédural de la concertation. Nous y analysons l'organisation et les éléments discutés en concertation, le fonctionnement et la qualité des délibérations, les défis de cette concertation, la rencontre des valeurs propres aux politiques publiques (accessibilité, viabilité et justice) ainsi que le processus de prise de décisions. Cette partie examine, en outre, les divers espaces de communication ouverts au cours du processus d'élaboration de la politique familiale : sondages, commission, comité, sous-comités, consultation publique et

médiatisation des étapes du projet. Enfin, les apprentissages acquis par les acteurs suite à leur participation à la concertation et les contributions spécifiques de chacun sont dévoilés. Exposés dans cette section, les résultats de l'analyse des informations recueillies sur ce projet fournissent des pistes de réponse à la question et à l'hypothèse de recherche.

5.1 L'ouverture d'un espace public dans le contexte d'élaboration de la politique familiale

À la lumière des déterminants à l'origine des politiques municipales relevés par Fowler et Siegel (2002), le contexte démographique, la réorganisation municipale, l'impact des autres paliers de gouvernement et la participation publique comptent parmi ceux qui auront joué un rôle majeur dans le cadre de la mise à l'agenda de la politique familiale.

Parmi les six anciennes villes qui composaient le Trois-Rivières métropolitain avant les fusions municipales, deux possédaient une politique familiale. Trois-Rivières a élaboré sa première politique familiale en 1993; la Ville de Cap-de-la-Madeleine adoptait la sienne en 1994. En 2003, près de deux années après la fusion, la nouvelle Ville procédait à la réalisation d'une autre politique désirant ainsi cerner la réalité de la ville élargie. La politique familiale trifluvienne en est donc à sa deuxième génération, laquelle, toutefois, évolue dans un contexte relativement différent comptant désormais six secteurs, 126 000 habitants et 37 000 familles. Ce changement dans la structure de la Ville devait influencer la mise à l'agenda de la politique familiale. Le profil renouvelé de la municipalité fusionnée a nécessité l'élaboration de nouveaux outils de gestion politiques et administratifs.

La municipalité s'est-elle sentie obligée de procéder à l'élaboration d'une telle politique pour imiter d'autres villes ou, simplement, parce que le gouvernement s'attendait à ce que les nouvelles villes d'agglomération le fassent? Les personnes rencontrées n'ont pas indiqué ces raisons. Elles ont plutôt signifié la volonté

politique. Il nous semble toutefois évident que la Ville devait passer à l'action. En 2003, une soixantaine de municipalités et de MRC de toutes tailles avaient déjà entamé, voire adopté leur politique familiale (Carrefour action municipale et famille).

L'obtention d'une subvention de 29 410 \$ du ministère de la Famille et de l'Enfance constitue un autre facteur ayant influencé la mise à l'agenda de la politique familiale. Dans le cadre du programme de soutien financier et technique disponible depuis 2002, ce ministère (actuellement le ministère de la Famille et des Aînés) offre aux Villes désirant se doter ou mettre à jour leur politique familiale une aide monétaire défrayant 50% des coûts admissibles. La Ville avait donc présenté une demande de financement subséquemment obtenu. Ce montant aura rassuré le conseil municipal quant aux ressources financières à investir, lui permettant ainsi d'engager des personnes ressources pour la coordination de la politique en plus de pouvoir entamer des travaux de recherche et de publication.

À ce déterminant source de l'émergence de la politique familiale s'ajoute un certain mouvement de revendication de la part d'une représentante de la Maison de la famille désireuse que la Ville passe à l'action après deux années d'attente suite à la fusion. Un écart perçu entre la situation désirée pour les familles de la ville et la situation réelle devait mener cet acteur à exercer un lobbying auprès d'élus et du maire afin de les sensibiliser à l'importance d'une telle politique. D'autre part, cette forme d'insistance devait susciter une volonté du politique. À cette stratégie lobbyiste s'est adjoint un mouvement de dénonciation de l'inactivité de la Ville de Trois-Rivières : auprès de la ministre de la Famille et de l'Enfance et auprès de maires d'autres villes en relation avec le maire de Trois-Rivières en vue d'influencer ce dernier. Une rencontre avec la mairie et le Carrefour action municipale et famille fut planifiée. Plusieurs stratégies de pression furent alors utilisées par ce même acteur qui, selon ses dires, a dû faire preuve de détermination : « Je suis bien contente de la décision qui a été prise après d'en faire une; mais tu sais comment d'énergie on doit mettre pour avoir cela? » (Organisme 1). Cette personne précise avoir joué un rôle important dans la décision du conseil municipal de procéder à l'élaboration de la

politique familiale. Ce déterminant ne justifie toutefois pas à lui seul la mise à l'agenda de la politique.

À la lumière de ces facteurs déclencheurs de sa mise à l'agenda municipal, le projet d'élaboration de la politique familiale émergea à partir d'un mouvement descendant initié par le conseil municipal par sa triple décision : d'intervenir sur la question, d'y accorder un espace dans son échéancier, d'inviter les organismes et les citoyens à y participer. À ce mouvement « top down », s'est associé un mouvement ascendant suite à une demande de l'acteur de la Maison de la famille. Comptant sur son approche de revendications répétées, ce requérant cherchait à influencer le pouvoir local afin que cette autorité passe à l'action concernant l'élaboration de la politique publique municipale. La demande provenait, avant tout, d'organisations de la communauté plutôt que des citoyens. Ce sont ces déterminants (volonté municipale, pression d'un acteur du milieu et subvention du ministère) qui auront mené ce projet d'élaboration d'une politique familiale à l'agenda municipal.

Dans ce contexte où un espace public fut instauré par la municipalité et rendu accessible à des acteurs de la communauté, la municipalité a adopté le modèle de démocratie participative selon la typologie de Bacqué, Rey et Sintomer (2005). Cependant, certaines analyses restent à effectuer quant au pouvoir décisionnel du comité créé pour élaborer la politique et quant la qualité délibérative de l'espace ouvert. Des précisions sur ces éléments seront apportées ultérieurement.

Pour qu'il y ait mise à l'agenda d'une politique, les trois courants de Kingdon (dans Lemieux, 1995) doivent être réunis. Bien que cumulés, ces courants se sont manifestés à une intensité variable. Dans le cadre de l'émergence de la politique familiale, le courant des problèmes s'avère plus ou moins important, mais présent dans les statistiques que reflète le portrait des familles de la ville⁴³. Notamment, ici,

⁴³ En début de processus, les consultants ont dressé un portrait sociodémographique des familles de Trois-Rivières à partir de données tirées du recensement de 2001 effectué par Statistique Canada. Ce portrait informait notamment sur le nombre de familles par secteur, sur le revenu médian des familles et sur la situation des familles monoparentales. On y apprend qu'en 2001, 34 205 familles demeuraient sur le territoire de la Ville de Trois-

un gros pourcentage de familles monoparentales et le faible revenu de ces familles et, aussi, par la situation dénoncée par un acteur communautaire oeuvrant auprès des familles trifluviennes. Le courant des solutions apparaît relativement fort. Il y avait présence de conditions d'élaboration et de mise en œuvre de la politique crédibles et acceptées des organismes du milieu et de la Ville. Il y avait l'apport de la subvention obtenue du gouvernement provincial réduisant ainsi les contraintes budgétaires du projet. Le courant des priorités s'avère moins présent puisque la politique familiale ne figurait pas, à ce moment, parmi les priorités du conseil municipal.

Un espace public réunissant des acteurs internes et externes à la municipalité fut ouvert par la suite, prenant la forme d'un comité de concertation. À la lumière de la théorie d'Habermas (1997), cet espace se distingue tout d'abord par la densité de la communication : plus précisément, par la qualité et la fréquence des échanges (rencontres et courriers électroniques). Cet espace se caractérise par la complexité de son organisation : soit par les règles du jeu et les différents espaces de communication ouverts ayant encadré la concertation. Cet espace surprend par la pluralité des acteurs qui ont participé et par l'étendue du territoire touché par la question en délibération, soit la Ville de Trois-Rivières. Les prochains paragraphes justifient ces caractéristiques de l'espace public ouvert lors de la formulation de la politique familiale.

Rivières. La répartition par secteur est la suivante : Secteur Trois-Rivières (35,2%), Secteur Cap-de-la-Madeleine (27,2%), Secteur Trois-Rivières Ouest (20%), Secteur Saint-Louis-de-France (6,2%), Secteur Pointe-du-Lac (6%), Secteur Sainte-Marthe-du-Cap (5,4%). Le revenu médian de ces familles varie entre 43 000 \$ et 58 000 \$. Parmi ces familles trifluviennes, 18% sont monoparentales (soit 6190). Le revenu de ces familles varie entre 24 000 \$ et 34 000 \$. Au total, 81% des familles monoparentales ont à leur tête un parent féminin et 19% ont un parent masculin.

Ces statistiques devaient consolider la décision de procéder à l'élaboration de la politique familiale.

5.2 Les acteurs de la concertation au sein de la Commission famille et du Comité de la famille

Du processus d'émergence, les acteurs municipaux se sont retrouvés à l'étape de la formulation de la politique, étape étudiée dans cette thèse. Ils se sont dès lors questionnés sur les acteurs à inviter au sein du processus et sur les normes de base utiles à la gestion de la démarche.

Deux groupes furent mis en place pour élaborer la politique familiale. Un premier, appelé Commission famille, composé de deux élus municipaux, du directeur du Service des loisirs et de deux consultants. Cette commission avait pour rôle⁴⁴ d'assurer le déroulement des différentes phases prévues dans la démarche d'élaboration de la politique familiale. Plus spécifiquement, la commission détenait quatre mandats précis : consulter les organismes intéressés par les questions familiales; recueillir les recommandations du milieu et les transformer en énoncés de politique ou en interventions concrètes; rédiger une première version de la politique en vue d'une consultation publique; présenter une version finale au conseil de ville pour acceptation et diffusion.

Le second comité, nommé Comité de la famille, touchait une plus grande diversité d'acteurs. Outre les membres de la Commission famille, il réunissait des représentants d'organismes et d'institutions oeuvrant auprès des familles et deux parents citoyens de la ville. Ce comité devait s'acquitter de cinq tâches majeures : formuler des propositions en vue de l'élaboration de la politique; être consultatif face à la décision finale (mais « concertatif » en ce qui concerne l'élaboration du contenu de la politique); assister le conseil dans l'étude de dossiers susceptibles de faire l'objet de règlement ou de politique ayant une incidence sur la famille; assurer un

⁴⁴ Ces informations sur les rôles de la Commission de la famille et du Comité de la famille furent prises à l'intérieur d'un document de travail distribué aux membres du Comité de la famille lors de la première rencontre. *Comité de la famille, Réunion no 1 – 25 septembre 2003*. Tel que mentionné sur ce document, son contenu aura été largement inspiré du *Guide d'information sur l'action municipale en faveur des familles*, préparé par le Carrefour action municipale et famille.

lien dans la communauté sur toute action ayant un impact sur la famille. Cette vaste représentation du milieu visait l'obtention d'un éclairage dans chacun des secteurs d'intervention susceptible d'enrichir le contenu de la politique. Cette diversité d'acteurs souhaitait également augmenter les chances de réussite du projet et assurer la continuité dans le suivi des travaux⁴⁵.

Le Tableau 5.1⁴⁶ liste les acteurs du Comité de la famille et de la Commission famille, le secteur ou la clientèle qu'ils représentaient au sein du comité et leurs autres implications en lien avec la question famille.

Tableau 5.1 Composition du Comité de la famille -
Politique familiale de la Ville de Trois-Rivières

Types d'acteurs	Représentativité et fonctions
Administration municipale et paramunicipale	■ Directeur du Service des loisirs et des services communautaires. Commission famille.
	■ Chef du Service des activités récréatives et communautaires.
	■ Représentant de l'Office municipal d'habitation.
Conseil municipal	■ Représentante du conseil municipal. Responsable de la politique au conseil municipal. Commission famille.
	■ Représentante du conseil municipal. En soutien. Commission famille.
	■ Représentant du conseil municipal. En soutien. Commission famille.
Organismes oeuvrant auprès des familles	■ Représentante des Maisons de la famille et membre du Conseil de la famille et de l'enfance du Québec. Participation à l'élaboration de la politique familiale de l'ancienne Ville de Trois-Rivières.

⁴⁵ Ces informations sur le but visé par la représentation du Comité de la famille ont été tirées de la présentation effectuée lors de la consultation publique. Comité de la famille. (Mai 2004). *Politique familiale de la ville de Trois-Rivières*. Document présenté en consultation publique le 25 mai 2004. Ville de Trois-Rivières.

⁴⁶ Tiré du document *Comité de la famille – Ville de Trois-Rivières* qui précise les coordonnées des membres et leur représentativité ou leurs fonctions.

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante des aînés. Au conseil d'administration de la Table des abus aux aînés. Responsable de la Maison des grands-parents.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante des nouveaux arrivants. Comité d'accueil des Néo-Canadiens.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante des clientèles spécialisées. Association des parents d'enfants handicapés.
Institutions oeuvrant auprès des familles	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante de la Table sectorielle Enfance-famille. Agente de développement au Conseil régional de développement de la Mauricie.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante de la clientèle jeunesse. Agente de participation citoyenne au Forum jeunesse Mauricie. Présidente du Comité Liaison Adolescents-Parents. Conseil d'administration du Centre de loisirs adolescents L'Escale Jeunesse.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante du regroupement des CPE. Centre de la petite enfance le Cerf-Volant. Membre de la Table sectorielle Enfance-famille.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante du Centre de santé Cloutier-du-Rivage. Participation à l'élaboration et au suivi de la politique familiale de l'ancienne Ville du Cap-de-la-Madeleine.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentant des organismes de loisir. Directeur de l'Unité régionale de loisirs et de sports de la Mauricie.
Parents	<ul style="list-style-type: none"> ■ Père de famille. Citoyen de la Ville.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mère de famille. Citoyenne de la Ville.
Consultants	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expert, coordination de la réalisation de la démarche. Commission famille.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Experte, travail de recherche et consultations. Commission famille.

Par la composition de la collectivité d'élaboration de la politique, telle que nommée par Smith (2003), la politique familiale trifluvienne constitue une politique horizontale élaborée par diverses organisations, de divers secteurs. L'objectif commun et partagé par tous les acteurs, soit « mieux soutenir les familles trifluviennes », en fait également une politique intégrée.

Tel que le démontre le tableau 5.1, la Commission regroupait plusieurs acteurs internes au système municipal, soit un agent (administrateur), trois responsables (élus municipaux) ainsi que deux acteurs. Ces derniers seront considérés à la fois

externes (consultants), car ils sont de la catégorie des spécialistes, et internes puisqu'ils sont engagés par la Ville et oeuvrent au nom de cette dernière. Le Comité de la famille intégrait ces acteurs en plus d'autres acteurs internes, soit : un agent (administrateur) du Service des loisirs volet activités récréatives et communautaires et un agent (administrateur) de l'Office municipal d'habitation. Il regroupait également des acteurs gravitant dans l'environnement externe de la Ville que sont les intéressés (organismes communautaires et institutions) et des particuliers représentés par des parents.

Les personnes rencontrées en interview sont convaincues que pour former le groupe de concertation, les responsables auront désigné des acteurs visés par les questions familiales qui s'avèreront les plus aptes à s'exprimer concrètement sur les besoins des familles. La représentativité du comité satisfait tous les participants. Le nombre élevé de personnes nommées au sein du Comité de la famille (soit 18 au départ et 19 à la fin) aura permis de rejoindre l'ensemble des acteurs concernés par l'objet au cœur de la politique ou une très grande partie du moins.

[...] moi, je trouve qu'on était très très bien représentés ... Premièrement, un comité de 18 personnes, je pense que ça touche pas mal. Je vous ai nommé tous les noms tantôt, toutes les sphères d'organismes qu'on a pris dans ce comité-là. Moi je pense qu'on a touché à pas mal tout ... euh toutes les personnes qui étaient vraiment habilitées à voir qu'est-ce qu'on a vraiment besoin pour la famille puis qu'est-ce qu'on devrait avoir comme politique à Trois-Rivières. (Administrateur 2)

Manquaient toutefois certains acteurs. Selon deux représentants du secteur communautaire rencontrés, il aurait été intéressant d'ajouter un organisme de défense du statut de la femme. Malheureusement, les femmes n'étaient pas représentées au sein du comité, du fait qu'elles n'ont pas été invitées à participer à la concertation. Pourtant, les femmes demeurent un point central en ce qui concerne les questions touchant la famille (Frohn et Piché, 1997). Cette occasion de participation aurait permis aux groupes de femmes de se faire connaître et reconnaître comme acteurs essentiels au débat sur les enjeux entourant la famille et les situations sociales. Leur présence au sein d'un tel comité aurait pu favoriser l'évolution des mentalités, tout en leur donnant l'occasion d'accéder à la discussion

au-delà d'une approche de luttes et de revendications. Quelques organismes venant en aide aux femmes furent toutefois invités à répondre au sondage distribué en début de démarche; certains auront participé à la consultation publique.

Tout au long du processus, pas le moindre groupe ou aucun individu non-membre n'aura manifesté le désir de s'intégrer au Comité de la famille. À cet effet, des confidences révèlent une ouverture potentielle provenant de la Ville et ses responsables envers tout acteur touché par l'objet au cœur des discussions. Dans le cas présent : la famille. Pourtant, une telle participation peut indéniablement enrichir un débat. Mais, fallait-il, au départ, qu'un individu eût montré un intérêt à s'y joindre. « S'il y en avait eu, on les aurait intégrés d'une façon ou d'une autre » a répondu un des consultants en interview. En y regardant de près, cet acteur muet aurait-il eu vraiment une place? D'une part, le nombre de participants s'avérait déjà élevé au sein du comité, d'où la difficulté d'en accueillir d'autres et de maintenir une qualité dans les délibérations et une efficacité dans le fonctionnement. D'autre part, les coordonnateurs voulaient éviter un comité à plus de 20 personnes.

Nonobstant, les acteurs qui n'auront pas été invités à siéger au Comité de la famille et ceux désirant le faire ont pu émettre leur opinion par le biais d'autres dispositifs de participation mis en œuvre. Entre autres, lors du sondage auprès des organismes en début de processus et par l'opportunité de la consultation publique. Nous constatons que le sondage fut acheminé à des organismes ciblés et que la consultation publique aura été menée en aval de la concertation. Ce qui semble alors limiter toute intervention externe dans une période de permutation donnée. Cette consultation a néanmoins permis à d'autres organismes et citoyens de la Ville de s'exprimer sur le contenu de la politique. Nous reviendrons sur ces dispositifs et leur déploiement dans une section ultérieure.

5.2.1 La sélection des participants : des acteurs ciblés

Tel que le veut la procédure formelle et usuelle utilisée lors du démarrage d'un processus de formulation d'une politique municipale, le maire nomme au départ deux élus responsables du dossier de la politique familiale. Dans ce projet, suite aux

absences répétées d'un élu aux rencontres et aux différentes étapes de la démarche, ce dernier fut remplacé en fin de parcours par deux autres élus nommés également par le maire.

Du côté de l'administration municipale, le conseil mandate le Service des loisirs en tant que groupe responsable de la politique en raison de la relation privilégiée qu'il entretient déjà avec les familles. Deux consultants seront embauchés pour mener à terme la politique ayant pour rôle principal d'assurer le déroulement des différentes phases de la démarche. Quatre éléments marquants susciteront leur recrutement : le lien déjà existant soit avec le directeur des loisirs ou avec le maire; leur connaissance de la Ville pour y avoir antérieurement effectué certains contrats; leur savoir quant au domaine; ou leurs expertises dans la réalisation d'autres politiques en concertation avec les acteurs du milieu trifluvien. Ces cinq personnes forment alors la Commission famille. La concertation a débuté au sein de ce comité. Cette commission procède à la nomination des membres du Comité de la famille qui regroupe, tel que souligné précédemment, les cinq membres de la commission et treize autres personnes issues de divers milieux. La concertation s'est donc déroulée à deux niveaux.

Outre les membres de la commission, sur le comité de la famille, siègent des administrateurs, des acteurs communautaires et institutionnels ainsi que des parents. Au niveau des administrateurs, la commission désigne un représentant du Service des loisirs du fait que cette personne se trouve régulièrement en contact étroit avec les organismes du milieu et que ses interventions touchent de près les familles. Il agit à titre de chef de la division des activités récréatives et communautaires.

L'autre choix se porte sur un responsable de l'Office municipal d'habitation. Grandement concerné dans le domaine de l'habitation, cet organisme paramunicipal a pour fonction de gérer, entre autres, un nombre important de logements sociaux à l'intérieur desquels habitent de multiples familles. Or, la personne désignée représentant cet organisme quitta son emploi en fin de processus. Par conséquent, elle a été remplacée par un nouvel acteur que nous avons rencontré.

Au niveau des organismes communautaires, les membres de la commission ont ciblé des groupes oeuvrant auprès des familles, des aînés, des nouveaux arrivants et des clientèles spécialisées. Vu l'impossibilité d'intégrer tous les organismes *famille*, ils ont réclamé et obtenu la nomination d'un seul représentant. Les membres de la commission se disaient néanmoins ouverts à la participation d'autres acteurs s'il y avait eu refus de déléguer un représentant pour l'ensemble. Ce choix restrictif édulait la formation d'un comité lourd et inefficace en raison d'un nombre trop élevé de participants.

On ne pouvait pas avoir 25-30 personnes sur le comité; c'était impossible. C'est pourquoi [la personne] qui représentait les autres maisons de la famille, s'ils sont d'accord, c'est correct. S'ils ne sont pas d'accord, ils viendront; mais on verra à l'usage. Il y avait une certaine ouverture dans le groupe. La Maison des aînés, c'est pareil. Si quelqu'un pense qu'il vaut mieux qu'ils viennent nous accompagner, il n'y a pas de problème là, sauf qu'on ne voulait pas avoir un comité lourd. (Consultant 1)

Parallèlement, une coordonnatrice de la Maison de la famille de Trois-Rivières avait manifesté aux élus et aux acteurs du regroupement son intérêt à y participer. Dès lors, dotée du mandat de représentation de part et d'autre, elle se verra dans l'obligation d'informer les membres de son regroupement de l'avancement de la démarche et de les consulter à chacune des étapes du processus.

Par ailleurs, la représentante des aînés et la représentante des clientèles spécialisées furent directement ciblées par les membres de la commission. Par contre, le fait de trouver un représentant du secteur des nouveaux arrivants fut plus ardu. Interpellé à ce propos, le Comité d'accueil des Néo-Canadiens fournira le nom d'une personne pouvant assumer ce rôle. Nous n'avons pu rencontrer cette personne puisqu'elle se trouvait à l'extérieur du pays pour plus de six mois au moment des entretiens.

Du côté des institutions, le processus suivi pour la sélection des participants au comité est sensiblement le même, c'est-à-dire que la plupart des personnes furent ciblées et choisies en regard de l'expérience et de l'expertise démontrées dans leur secteur d'activités.

Les membres de la Commission famille ont circonscrit des acteurs institutionnels représentant les secteurs de la santé, des loisirs et du sport, de l'enfance et de la jeunesse (adolescents et jeunes adultes).

Ainsi, au niveau de la santé, se joindra au groupe une organisatrice communautaire, représentante d'un centre de santé, forte d'une expérience notable en matière d'élaboration de politique familiale pour avoir participé, à l'époque, à celle du Cap-de-la-Madeleine.

Pour représenter le secteur loisir et sport, les membres de la commission ont identifié un organisme régional soit l'Unité régionale et de loisir et de sport de la Mauricie, notamment pour sa vision globale et pertinente de ce secteur d'activités.

En outre, la commission souhaitait dans ses rangs un représentant des Centres de la petite enfance (CPE). Nantie d'une solide connaissance des besoins des familles de la ville (puisque près de 300 d'entre elles gravitent autour de son CPE qui dessert à la fois des secteurs défavorisés et d'autres très aisés), puis recommandée par son regroupement, la représentante acceptera de participer à l'élaboration de la politique.

Pour représenter le secteur jeunesse (16 à 35 ans), la commission a ciblé une personne du Forum jeunesse Mauricie qui possède une expérience auprès des jeunes et des adolescents par ses emplois et ses implications.

La Table sectorielle enfance famille fut intégrée au comité suite à l'initiative d'une employée persuadée que la démarche cadrerait pleinement à l'intérieur de son mandat. Cette représentante avait, dans un premier temps, approché un des consultants à qui elle avait offert des conseils pertinents et appréciés. Invitée par la suite à collaborer à la démarche, elle devint participante au Comité de la famille.

En somme, dans le processus de sélection des acteurs du Comité, les membres de la Commission famille ont tenté de cibler l'ensemble des entités représentatives de l'objet au cœur de la politique et des sphères touchées par la politique. Ils ont tout d'abord identifié les secteurs incontournables devant être représentés au sein du comité que sont les secteurs familles, santé, clientèles spécialisées, jeunes, aînés et

nouveaux arrivants. Pour chacun de ces secteurs, ils ont ciblé des organisations (organismes et institutions) à l'intérieur desquelles ils ont visé certaines personnes à partir de contacts professionnels ou personnels ou, en de rares occasions, ils ont demandé aux organisations d'y déléguer un représentant. Cet administrateur résume bien le mode de sélection utilisé dans ce contexte.

[...] on identifie une personne qu'on pense qui est la plus au fait de l'information; qu'on peut avoir là-dedans. Puis, quand on va la chercher. Je veux dire 99% des gens sont emballés et nous disent : Ben là j'embarque. Puis quand ils nous disent qu'ils ne veulent pas venir, c'est vraiment parce qu'ils n'ont pas le temps. Puis là, ils nous suggèrent une autre personne. Mais c'est très très rare que les gens refusent parce qu'on cible tout le temps des gens qui sont motivés, qui sont enthousiasmés par ce secteur-là ou ce développement-là. Puis là, d'avoir l'opportunité de participer au développement puis à l'avancement de ça. C'est très très rare qu'on n'a pas de bons résultats. (Administrateur 3)

Les membres du comité furent choisis en fonction de leur contact avec la réalité des familles, de leur intérêt pour la cause et de leur disponibilité. La plupart des personnes du comité représentant une organisation possèdent un emploi en lien avec la famille certes, mais siègent également sur d'autres comités, tables de concertation ou projets touchant la famille (voir Tableau 5.1), augmentant ainsi leur légitimité et leur expertise en ce domaine. Une fois le Comité de la famille formé sur papier, la liste des membres fut acheminée au conseil municipal qui a accepté sa composition de façon informelle, c'est-à-dire qu'aucune résolution n'a été adoptée à cet effet. La Ville reconnaît le comité, néanmoins de façon officielle mais temporaire, le temps de l'élaboration de la politique.

Toutes villes confondues, la très grande majorité des comités d'élaboration de politiques n'est constituée que de représentants de groupes organisés. De façon quelque peu différente, la Ville de Trois-Rivières a intégré deux parents au Comité de la famille. Le père et la mère de famille (de deux familles différentes) furent ciblés et invités à participer à la démarche par leur contact avec un des consultants.

On avait rajouté, différemment des autres municipalités, un père de famille et une mère de famille avec des jeunes enfants comme [nom du citoyen]. Moi, c'est des gens que je connaissais; mais je voulais avoir le point de vue de quelqu'un qui restait dans le secteur de la ville dont Trois-Rivières, Pointe-du-Lac, avec des jeunes enfants. [Nom du citoyen] qui reste à Trois-Rivières avait des enfants plus âgés. (Consultant 1)

Dans cette situation, ces individus doivent-ils se considérer comme des représentants des parents de Trois-Rivières ou sont-ils simplement représentatifs en tant que parents? Dans les faits, ils ne sont pas nommés à titre de représentants des parents de la Ville. Une telle représentation se verrait sans doute complexe et sa légitimité remise en question, compte tenu du nombre élevé de familles sur le territoire de la Ville et de leur nomination arbitraire. D'un autre côté, de quel ordre sera leur légitimité s'ils se représentent eux-mêmes? Qu'est-ce qui justifie la présence de ces citoyens dans un comité où les autres membres externes à la ville arborent la légitimité de leur groupe? Tirées des entretiens, les informations portent à croire que ce choix répond aux attentes de la commission en quête du point de vue de citoyens, parents de jeunes enfants et d'enfants plus âgés. La forte implication de ces personnes dans la collectivité trifluvienne a dû influencer la sélection.

[...] on avait choisi un père, puis une mère de famille pour des réalités, des personnes qui ne sont pas impliquées nécessairement dans des organismes, mais avoir le poulx d'un père et d'une mère ... à quoi ils s'attendaient, eux autres, comme politique familiale qui répondrait à leurs besoins. (Administrateur 2)

Ils ont collaboré, semble-t-il, au même titre que les autres acteurs représentant un organisme ou une institution.

[...] moi, lorsque j'ai eu des commentaires à poser ou des questions parce que je cherchais le lien, je posais la question et on m'a très bien répondu. Je n'ai pas été mise de côté. C'était surtout au niveau de l'élaboration, des corrections, des choses comme ça puis... il m'a semblé être prise en considération au même titre que n'importe qui d'autre qui est intervenu. (Citoyen 1)

Dans ces circonstances, de quelle façon les responsables se sont-ils assurés que toute intervention de ces deux citoyens ne jouerait pas d'influence lors des délibérations à partir de leurs intérêts particuliers? Il semble qu'aucune stratégie n'ait été pensée ou mise de l'avant pour contrer cette éventualité. La faible participation des citoyens explique peut-être cette décision. Nous y reviendrons.

Les autres citoyens furent invités en aval du processus par le biais de la consultation populaire. Certaines personnes du comité ont souligné la faible présence de citoyens tout au long de la démarche et leur participation tardive au processus. Cette double remarque est souvent relevée face à des dispositifs tels que la concertation qui évolue, dans la majeure partie des cas, sous le registre de la représentation collective.

De cette sélection des participants au comité de la politique familiale, quelques principes se dégagent. Tout d'abord, les participants auront tous été ciblés, à l'exception de la représentante des nouveaux arrivants et de l'organisme communautaire nommé par son regroupement. Les membres de la commission ont investi dans leurs réseaux (professionnels, à l'occasion, personnels) afin de cibler organisations et individus qui devaient composer le comité. Les consultants ont élaboré une liste d'organismes et de personnes présumés pertinents au sein du Comité de la famille. Laquelle liste sera présentée au directeur des loisirs et aux élus. Ces derniers auront à déterminer, en s'y référant, la composition finale du comité. Invitées à tour de rôle à participer à la démarche de concertation, toutes les personnes sélectionnées ont accepté d'emblée de se joindre au Comité de la famille. Bien qu'implicite mais informel, leur engagement à participer aux rencontres et à représenter leur secteur scellait l'importance de s'y retrouver intégrés à titre d'acteurs du milieu.

Dans le processus de sélection retenu, les membres de la commission ont tout d'abord visé une représentativité des différents segments de clientèle touchant la famille (familles, jeunes, aînés, nouveaux arrivants, clientèles spécialisées, élus municipaux, administrateurs municipaux et parents). Et, à un second degré, une représentativité de tous les secteurs géographiques de la Ville. Seul le secteur Saint-

Louis-de-France (au quatrième rang sur six en termes de population et de nombre de famille) n'a pas eu d'organisations ou de résidents devant le représenter au comité.

Parmi les organismes ciblés figurent quelques-uns de moindre envergure, habituellement peu présents au sein des grands comités de la Ville (clientèles spécialisées, nouveaux arrivants, aînés) comparativement à d'autres beaucoup plus connus et prééminents au sein de la communauté trifluvienne. Cette participation a donné à ces organisations la possibilité de faire valoir leur opinion au-delà des occasions de consultation publique. Malgré leur taille plus restreinte et leur nombre d'adhérents moins élevé, ces organismes disposent de moyens pour intervenir face aux enjeux qui touchent les familles de la Ville. Forts de leur expérience de participation à l'élaboration de la politique, ces organismes effacés auront pris du galon.

Les acteurs du Comité de la famille furent ciblés sur la base de leur statut organisationnel et sur la nature de leurs implications auprès des familles et non sur le critère de leur représentativité sociologique. Dans la majeure partie des cas, la commission a fait appel aux permanents des organismes pour siéger à titre de représentants au sein du comité; non aux membres, administrateurs bénévoles ou aux citoyens usagers de ces organisations. Les permanents possèdent une vision globale du champ d'action dans lequel ils oeuvrent ainsi que des personnes qui y gravitent. Par leurs connaissances, ces derniers peuvent assurer une contre-expertise au débat. Leur présence se veut pertinente démocratiquement, dans la mesure où ils sont formellement mandatés par les membres de leur organisation et imputables face à ces derniers; ce qui suppose qu'ils agissent à titre d'intermédiaires, de médiateurs ou de tiers passeur (Blanc, 1995) en participant aux discussions, en positionnant les intérêts de leur organisation, en transmettant les informations reçues à leurs membres ou en aidant les groupes démunis à s'exprimer et à se faire entendre.

5.2.2 Une représentation en confusion

En référence aux réponses reçues lors des entretiens, nous distinguons deux niveaux dans les mandats de représentation des participants au comité d'élaboration de la politique. Un premier niveau réfère à l'*information* qui se traduit par un retour de l'information reçue ou un compte-rendu des développements de la démarche effectués auprès des membres de l'organisation représentée. Le second niveau inclut l'information devant déboucher à la *validation* des propos discutés. Ce niveau de représentation demande un suivi plus serré et un engagement plus poussé des représentants. Le mandat consiste à rapporter les informations reçues, à poser des questions sur les éléments en discussion, à valider la position de l'organisation ou du regroupement après chacune des rencontres et, enfin, à ramener le tout au comité d'élaboration de la politique. Parmi les participants au comité, peu d'entre eux ont senti le devoir de retourner l'information discutée en concertation. Sauf, quelques-uns. Pourtant, tous furent délégués au départ à titre de représentants de leur secteur (santé, loisir, familles, jeunes, aînés, clientèles spécialisées, nouveaux arrivants), excepté les parents. Un des consultants signale que les membres n'avaient qu'un mandat « informel » de retourner les informations au sein de leur organisation.

[...] pas formellement; mais on souhaitait qu'ils le fassent. Moi, je leur disais... On les a approchés pour qu'ils représentent ces organismes-là. Ils ont été tous délégués au niveau formel dans chacun des organismes. Ils ont tous représenté un organisme. J'imagine que [nom de la personne] quand elle revenait au CLSC dans ses réunions d'équipe, elle devait parler des dossiers sur lesquels elle travaille... je ne sais pas... Sûrement! (Consultant 2)

Le statut de représentant attribué aux membres du Comité de la famille et sa signification ne s'avéraient pas clairs, ni pour la majorité des participants, ni pour la coordination de la démarche (consultants, élus, administrateurs). C'est du moins ce que révèle l'analyse des entretiens sur la question posée aux acteurs quant à leur rôle de représentation au sein du Comité de la famille. Les prochains paragraphes présentent le fonctionnement de la représentation pour chacun des acteurs.

À la table du comité, deux personnes figuraient à titre de représentantes de regroupement dotées d'un niveau de représentation fort différent. Une première représentante devait rapporter l'information et prendre le pouls des autres organisations. Plus particulièrement, elle détenait le mandat formel non seulement d'informer mais, également, de valider les éléments discutés en concertation. Elle questionnait les membres des organismes représentés, par le biais du téléphone ou du courriel, afin de partager des réflexions ou pour solliciter leur avis sur les questions à l'ordre du jour de la concertation. En vue de recueillir leurs commentaires, elle leur acheminait le travail effectué en comité en les informant des étapes de la démarche. Entre autres, sur le contenu des discussions afin que chacun et chacune profitent de ces tribunes pour afficher leurs positions.

La seconde représentante n'avait reçu aucun mandat de la sorte. Mais, elle aura tout de même déposé, à la direction du regroupement, les documents reçus afin qu'il y ait, dans un premier temps, consultation des membres du conseil d'administration et, dans un second temps, prise en notes des éléments relevés à débattre à la rencontre subséquente des membres du Comité de la famille.

Ce n'est pas que j'avais à le faire. On ne me l'avait pas demandé. C'est un acquis de confiance, car c'étaient des gens que je représentais. Puis, si quelqu'un m'avait dit : telle ou telle chose, tu devrais t'exprimer contre, bien j'en aurais tenu compte, c'est sûr. (Institutionnel 4)

Chez les autres acteurs participant au comité, un premier soutenait qu'il n'avait pas à retourner l'information aux autres organismes de son secteur d'activités. N'étant pas mandaté par ces derniers, il ne se sentait pas lié d'agir ainsi. Pour le moins disposé à discuter de l'état d'avancement du processus avec les organisations intéressées, il aura pris l'initiative de présenter la démarche d'élaboration de la politique lors de l'assemblée générale annuelle de son organisme afin d'en informer ses membres.

Un autre acteur déclarera que pour assumer son rôle de représentant, il rédigeait un résumé de l'état d'avancement du projet, des orientations de la démarche, des décisions prises, de ses contributions à la délibération, etc.; ce avant chacune des

rencontres du conseil d'administration de son organisation. Il transmettait le tout à la direction générale qui assurait sa présentation aux membres. Toutefois, le but de cette initiative était d'informer l'organisation et non de valider les résultats des discussions.

Le rôle de représentation des autres acteurs du comité fut réduit à informer, à l'occasion et de façon informelle, les membres de leur organisme sur le déploiement de la démarche. D'autres avouent n'avoir tout simplement jamais retourné l'information à leur organisation. À sa décharge, un participant déclare qu'il n'avait pas à le faire, compte tenu que son institution évoluant à un autre palier d'intervention ne se sentait pas impliquée dans le projet. Un autre acteur considère qu'il ne devait pas procéder à une validation des éléments discutés en concertation auprès de son conseil d'administration. À son avis —peut-être à celui de l'organisme qu'il représentait— l'importance de son mandat était que la démarche d'élaboration de la politique municipale cadre dans le plan triennal de son institution.

À la lumière de ces propos paraphrasés, l'approche de représentation prise par les représentants des organismes et institutions du milieu participant au comité se résume, pour certains, en une façon de faire qui se veut quasi spécifique à chacun des acteurs. Les membres du Comité de la famille auront tous été approchés pour représenter leur organisme ou institution; mais, rappelons-le, ils ne détenaient pas formellement le mandat d'y retourner l'information. Du fait que chacun en avait été informé, les responsables auront présumé, naïvement, que les participants puissent adopter cette façon de faire. Par acquis de conscience. D'autant plus que, dans leur façon de procéder, les consultants avaient préalablement transmis la documentation aux gens du comité. Soit une semaine avant les rencontres, afin que ces derniers puissent consulter les membres de leur organisation.

En somme, certains participants au comité auront donc fait l'exercice de retourner l'information à leur conseil d'administration et de rapporter la vision de leur organisation contribuant ainsi à élargir le débat. Ce n'est toutefois pas le cas de tous les participants au comité. Alors, que retenir du rôle de représentant des acteurs au sein du comité, sinon une certaine confusion? Étaient-ils représentants de leur

secteur ou de leur organisation? Si oui, à quel niveau (information ou validation)? Tel que le confirme une des participantes :

[...] je pense qu'il y aurait avantage, quand on forme un comité comme ça, de vraiment clarifier le mandat des personnes qui sont là. [...]. Ça n'a pas été fait à ma connaissance au niveau de la famille. Puis, au niveau du développement social, ce n'était pas si clair que ça non plus. Peut-être que ça aurait avantage à être précisé : au nom de qui tu parles. (Institutionnel 5)

Tel que le souligne Bochel (2006), la représentation devient confuse lorsque les participants se questionnent sur les acteurs représentés, le mandat de la représentation et la légitimité de cette représentation. D'où l'importance d'expliquer les raisons et les limites de la participation ainsi que les attentes envers la représentation. Quelles sont les conséquences d'une représentation plus ou moins soutenue, jumelée au fait que plusieurs participants n'aient pas été élus par les membres de leur organisation mais plutôt ciblés par la commission, sans mandat clair ni précis de part et d'autre? Dans un tel contexte, apparaîtra une diminution de la légitimité des acteurs et de la portée des discussions restreignant ainsi l'étendue de l'espace public de communication.

La représentation correspond davantage au modèle « trustee » où le représentant possède un pouvoir de décider au nom du groupe (bien que certains n'aient pas obtenu ce pouvoir) en exerçant un pouvoir indépendant, comparativement au modèle « delegate » qui oblige le représentant à connaître et à anticiper la volonté des représentants et à tenir compte des décisions prises au nom de l'organisation d'attache (Catt, 1999 dans Parkinson, 2003; Young, 2000). Ici, la représentation se détache d'une relation d'identité ou de substitution. Mais elle ne reflète pas non plus une relation de médiation entre représentants et représentés telle que le suggère Young (2000) : car il n'y eut, dans plusieurs cas, qu'une faible relation maintenue entre les représentants et les représentés sur l'objet en débat.

Par ailleurs, un tel rôle attribué aux acteurs délégués à la table de concertation par leur organisme respectif en est un de relais entre l'administration municipale et les citoyens. Dans le cas présent, ce lien se voit rompu. Les représentants des organismes sont certes en position de faire état des besoins des personnes

représentées, grâce à leur grande connaissance du terrain. Par contre, ceux-ci viennent rompre le fil conducteur s'ils ne diffusent pas les informations discutées en concertation. Dans la sélection des participants, la Ville aura davantage misé sur la diversité des acteurs plutôt que sur leur rôle de représentation.

5.2.3 Les intérêts à participer à la concertation et le rôle des acteurs au sein du comité

Différents intérêts ont motivé la participation des organismes, institutions, parents, élus et administrateurs municipaux à l'élaboration de la politique. Ces intérêts s'avèrent quelques fois personnels, d'autres fois professionnels. Pour certains représentants d'organismes communautaires, la défense des intérêts des personnes représentées constitue le fondement de leur engagement. Ils voulaient ainsi s'assurer que la politique familiale réponde aux besoins de la clientèle ou du secteur d'activité desservi. Pour d'autres acteurs du secteur communautaire, il s'agissait de contribuer au développement d'un outil de revendication permettant de solliciter des actions concrètes auprès des services. Certains représentants d'institutions ont participé à l'élaboration de la politique, car leur organisation se sentait fortement concernée par l'objet en débat. D'autres souhaitaient positionner leur secteur d'activités à l'intérieur du réseau famille.

Chez ces acteurs, les intérêts de leur organisation respective demeurent à l'avant-plan. Cette façon d'agir est empreinte de néo-corporatisme. Nous voyons ainsi clairement que la concertation peut prendre forme autour de champs d'intérêt et s'avérer de nature néo-corporatiste; y compris chez les institutions et organismes communautaires.

Les parents se sont impliqués, car ils désiraient contribuer au développement de la communauté par une participation à un tel projet; communauté pour laquelle ils disent ressentir un réel sentiment d'appartenance. Chez les élus rencontrés, c'est avant tout la cause qui les aura sensibilisés : soit la qualité de vie des familles. Pour les administrateurs, la famille domine au cœur de leur service voué à la vie

sociocommunautaire et récréative. Leur participation à la formulation de la politique familiale fait alors partie de leur mandat.

Chez les participants, la clarté des intérêts à participer à la démarche d'élaboration de la politique était sans équivoque; ce qui ne fut pas le cas des rôles. En effet, la plupart des représentants d'organismes et d'institutions rencontrés ne connaissaient pas les raisons de leur sélection à se joindre au comité ni le rôle formel qu'ils devaient y jouer. Ces éléments apparaissent centraux afin d'éviter la confusion et d'augmenter l'impact positif de l'engagement pour les participants et envers les résultats (Bochel, 2006). Les acteurs rencontrés ont néanmoins précisé qu'ils désiraient, par leur implication au sein de la concertation, assurer l'intégration de la clientèle ou du secteur d'activités représenté dans les discussions et les décisions, en plus d'alimenter le comité en exprimant leur opinion en fonction de leur expertise.

Les membres de la Commission famille, soit le directeur du Service des loisirs, les élus et les consultants oeuvrant au sein de l'appareil municipal, disposaient d'un rôle plus spécifique et formel au sein du comité. Ainsi, le directeur des loisirs détenait un double mandat. Dans un premier temps, celui de représenter le Service des loisirs. Dans un second temps, celui d'assumer le soutien et la supervision du projet. Pour leur part, eu égard à la typologie de Callahan (2007), les administrateurs municipaux auront joué, au sein du comité, un rôle de facilitateur et de coproducteur. Leur approche fut celle de partenaire et de soutien auprès des organisations avec lesquelles ils auront collaboré pour élaborer la politique.

Les élus, de leur côté, pointent deux des mandats rattachés à leur rôle. D'une part, s'assurer que le déploiement des démarches d'élaboration de la politique et du plan d'action respecte le budget fixé par la municipalité. D'autre part, lors des rencontres, observer et écouter les échanges en évitant d'imposer la vision de la Ville.

Les consultants dévoilent quatre de leurs fonctions principales : assurer l'animation des rencontres; préparer les textes et la documentation acheminée aux membres du comité; faire la rédaction technique de la politique; voir à ce que le dossier chemine jusqu'au terme du processus. Par leur expertise, ils ont assuré une justesse de la politique du point de vue de la forme.

En plus du rôle de représentant de leur organisation d'attache, plusieurs membres du comité étaient père ou mère de famille; donc, en mesure de saisir la réalité des familles trifluviennes. Selon le propos du représentant d'un organisme communautaire : « La plupart aussi là-dedans avaient déjà une famille; alors, ils pouvaient parler en connaissance de cause » (Organisme 1). Les expériences personnelles rapportées dans les discussions auront élevé le débat au-delà de la défense des intérêts des organisations représentées en passant par la sphère du monde vécu.

5.3 La concertation : sa forme procédurale

Au cœur de la concertation, il y a discussions et débats entre des acteurs. Ces moments d'échanges sont de qualité plus ou moins démocratique, selon notamment l'accessibilité du débat, le respect et l'écoute lors des échanges, le droit de parole accordé à tous les participants, l'admission des opinions et des intérêts divergents, ainsi que le pouvoir d'influence consenti aux participants dans les délibérations tout au long du processus de concertation.

Cette troisième partie sur les résultats de la recherche comprend la présentation et l'analyse de la procédure au centre de la concertation pratiquée dans le contexte de la formulation de la politique familiale; principalement, à l'intérieur du Comité de la famille. Plus approfondie, cette partie rapporte le contenu des discussions poursuivies en comité et communique le fonctionnement des délibérations et des prises de décision. Elle présente les espaces de communication instaurés en complémentarité à la concertation et les défis que pose la participation publique. En outre, cette partie des résultats examine les apprentissages acquis par chacun des groupes d'acteurs et leur contribution au débat.

5.3.1 Le contenu des discussions lors des rencontres en concertation

Le travail en concertation pour l'élaboration de la politique familiale a débuté, en premier lieu, au sein de la Commission famille. Les membres de cette commission s'étaient rencontrés à trois reprises avant la première rencontre du Comité de la famille. L'ordre du jour de la première rencontre de cette commission comportait trois actions de base : préciser les objectifs de la démarche; présenter le déroulement des travaux exécutés par les consultants (premier sondage auprès des organismes, tournée des services municipaux et portrait des familles de la Ville); discuter de la composition du Comité de la famille. La seconde rencontre de la commission aura permis de clarifier la composition du comité et de présenter le portrait des familles, les résultats des sondages et la grille de travail. La troisième réunion fut consacrée à la préparation de la première séance du Comité de la famille.

Réitérée à six reprises, cette forme de rencontre du Comité de la famille aura lieu de façon mensuelle ou bimensuelle; surtout l'avant-midi. Les cinq premières rencontres réunissent alors les membres du comité seulement. La sixième rencontre comptera, en outre, les représentants des services municipaux intégrés au processus d'élaboration. Sur les dix-huit personnes présentes au comité, plusieurs n'ont pu participer à l'ensemble des rencontres. La plupart ont manqué, pour le moins, une séance pour des raisons qui s'avéraient autant personnelles que professionnelles. L'Appendice B présente les principaux éléments discutés en Comité de la famille. Ces éléments permettent de saisir, en premier lieu, le fonctionnement des rencontres et, en second lieu, l'évolution de la concertation quant au contenu des discussions et aux informations échangées.

Les rencontres du comité furent assujetties au même processus cyclique qui se divise en deux temps : soit l'échange d'informations « entre » les rencontres et « pendant » les rencontres.

Voyons le mécanisme adopté entre les rencontres. Les éléments discutés par les membres du comité lors des rencontres étaient pris en notes, formulés par les consultants et acheminés au groupe à titre de propositions. D'autres documents

servant à alimenter les participants au comité sur le ou les nouveaux thèmes à discuter à la séance suivante étaient également transmis. Les membres devaient lire ces documents, y réfléchir et noter leurs commentaires et leurs réponses aux questions posées.

Pendant les rencontres, les propositions acheminées aux membres du comité étaient discutées et validées par la recherche de consensus. Le processus (discussion, rédaction, validation) se voyait répéter tant qu'il n'y avait pas accord par consensus ou compromis entre les participants. En situation de consensus, une discussion sur de nouveaux thèmes était entamée à la lumière des documents reçus préalablement et les éléments pertinents étaient notés par les consultants. Le contenu de la politique fut élaboré en Comité de la famille en suivant ce processus. La figure ci-dessous illustre, en outre, le passage de la discussion à la prise de décision.

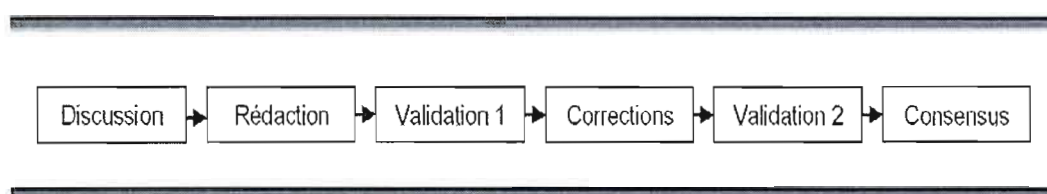


Figure 5.1 Processus général suivi pour l'élaboration du contenu de la politique familiale en concertation.

Le fait d'acheminer les documents avant la rencontre pour fins de réflexion devait assurer une certaine efficacité dans les discussions lors des rencontres. Ce sont, par ailleurs, les membres du comité qui avaient exprimé ce vœu : « Les membres demandent à être alimentés en documentation avant les rencontres afin d'être bien informés des éléments de contenu et amorcer la réflexion » (compte-rendu de la 1^{re} rencontre du Comité de la famille). L'ordre du jour était également transmis à l'avance et les membres du comité se sentaient libres d'y ajouter des points à discuter. Cette façon de procéder reflète une ouverture du processus de délibération. Les gens disposaient d'un délai suffisant pour lire l'information reçue, pour prendre position et arriver préparés à la rencontre suivante. Considérée bien

planifiée et structurée, cette méthode de travail fut appréciée par les acteurs du comité.

On ne recevait pas cela le matin à 8 heures, à part si on ouvrait notre courrier juste la veille au soir. C'est sûr qu'on le trouvait juste la veille au soir. Mais, sinon, on l'avait au moins une semaine à l'avance pour être capables de travailler sur les documents. C'était très bien structuré, c'était agréable et il y avait une très bonne écoute. (Communautaire 3)

Quand on était sur ce comité-là, on recevait les documents assez longuement à l'avance. Même si c'était à échéance courte. Mais assez pour avoir le temps d'analyser ça et de se faire une opinion puis revenir avec des propositions, des modifications. (Institutionnel 4)

La formule privilégiée de mener des rencontres concentrées en terme de contenu, tout en s'assurant de disposer d'un temps réaliste pour mener à terme la discussion, aura aussi apporté une certaine efficacité dans le processus de formulation de la politique. La prochaine section définit le fonctionnement de la délibération lors des rencontres de concertation.

5.3.2 Le fonctionnement et la nature des délibérations en concertation

Les acteurs rencontrés provenant de l'environnement externe à la municipalité reconnaissent largement dans l'approche adoptée pour l'élaboration de la politique une écoute et un respect réciproques entre les participants. Tous affirment s'être sentis écoutés par les représentants de la Ville lors des discussions. Ces derniers reconnaissent que leurs commentaires furent notés et considérés avec minutie. Tous les acteurs du comité se sont sentis intégrés dans les échanges. Même l'acteur communautaire qui avait exercé un lobbying en début de processus considère les échanges démocratiques.

Je trouvais qu'on nous avait bien consultés. Ils nous écoutaient. On avait la parole, on pouvait l'avoir. Si on n'avait pas fini, on l'avait dans une autre rencontre. Personnellement, je n'ai rien à dire au niveau des rencontres de groupe. Après cela, si on voulait la rappeler ou lui donner nos idées, elle faisait la cueillette de cela; elle disait non à rien. Elle respectait chacun et c'est sûr qu'après cela on était-tu d'accord? Est-ce que ça rejoignait toutes les idées de tout le monde? Il faut se rallier un moment donné. (Institutionnel 1)

Assurant également une écoute entre les rencontres par la cueillette des commentaires des acteurs du comité, les consultants effectuaient un suivi auprès des personnes absentes afin de les informer des éléments discutés en concertation. Dans la procédure suivie, émanait un souci probant de transparence des discussions. En cas d'ambiguïté dans l'exercice de reformulation des idées soulevées en comité, les consultants retournaient auprès des membres afin d'assurer la conformité des propositions rédigées.

Les rencontres du comité étaient centrées sur la discussion entre les acteurs. De nombreux débats se sont succédés. Sans compter la grande diversité de secteurs et d'organisations qui aura caractérisé la composition du comité.

Ils étaient à l'écoute. Et, des fois, ça amenait des discussions et c'était correct comme cela. Ils étaient très très à l'écoute. Si moi j'apportais un élément, les autres pouvaient discuter librement de ce qu'eux autres en pensaient. Et on avait tout le temps voulu pour le faire aussi. (Communautaire 2)

Au fil des discussions, tous les membres, à part égale, pouvaient exprimer librement leur opinion et questionner l'argumentation des autres. Chaque personne jouissait d'un espace légitime au-delà de son statut de coordonnateur, de directeur, d'administrateur ou d' élu. Les consultants assuraient une participation de chacun en suscitant la prise de parole, permettant ainsi à tous les membres de s'exprimer. Chacun devait convaincre le groupe du bien-fondé de sa position. Les échanges contribuaient à faire évoluer le point de vue des acteurs qui se ralliaient à la position du groupe ou en arrivaient à un compromis. Les participants en venaient ainsi à une « économie du désaccord moral » (Gutmann et Thompson, 1996) par un ajustement de leurs points de vue à partir des échanges.

Et même si on n'était pas toujours sur la même longueur d'onde au départ, c'est qu'en discutant, les gens se rallient à des positions et trouvent cela intéressant. Les gens évoluaient dans leur position. Souvent, il y a des gens qui sont là-dessus et qui ne s'entendent pas et ça fait des discussions plus... Je me rappelle, entre autres, les gens de la petite enfance. Ils avaient une certaine vision et ce n'était pas tout à fait comme on l'avait perçu. Puis on a cheminé : on a eu des bonnes discussions. (Institutionnel 3)

L'exercice de définition de la notion « famille » fut, semble t-il, celui qui a généré le plus de discussion au sein du comité. Les acteurs ne s'entendaient pas sur les éléments de définition. Les échanges ont favorisé l'argumentation et les gens en sont venus à une vision commune.

En situation de désaccord, les participants avaient le devoir de réfléchir à la question et de revenir porteurs de propositions à la rencontre suivante. Le groupe ne passait pas à une étape subséquente tant qu'il n'y avait pas consensus ou compromis autour de la table. À certains moments, les discussions se sont prolongées sur deux rencontres afin d'en arriver à un accord entre les participants. Cette poursuite du raisonnement, en vue d'en arriver à un accord moral entre les participants, respecte le principe de réciprocité cher à Gutmann et Thompson (1996).

La Ville a ouvert le processus d'élaboration de la politique au contre-pouvoir. Un des acteurs qui, au départ, revendiquait la mise en chantier de la politique familiale fut intégré au comité par sa nomination à titre de représentant de son regroupement. La Ville accepta sa présence au sein de la démarche (un peu forcée, mais tout de même approuvée selon les dires de cet acteur). Voilà une facette de l'espace d'influence face à la Ville pour ce participant intégré en amont de la démarche.

La pratique de la discussion au cœur de ce processus de concertation aura laissé un espace aux intérêts divergents. Là où les désaccords pouvaient être exprimés librement. Là où fut encouragée la confrontation des idées propice au maintien d'un dynamisme dans les discussions, sans, toutefois, provoquer l'émergence d'un conflit entre les participants.

Ça n'a pas toujours été facile là... Il y a des réunions qui étaient assez ... je ne dirais pas houleuses mais qui avaient des très bonnes discussions. Puis qu'il a fallu revenir peut-être une ou deux réunions après pour réussir à vraiment s'entendre, tout le monde ensemble. Mais c'est ça qui fait, je pense que c'est le choc des idées qui permet de pondre un document qui répond aux besoins des gens. (Administrateur 2)

Les échanges se sont déroulés dans l'ouverture et le respect, malgré la diversité des représentations et des horizons axiologiques. Chacun apportait son commentaire au moment opportun, sans chercher à prendre tout l'espace dans les échanges, sans

chercher à imposer ses idées. Une éthique dans les discussions fut ainsi considérée. Plutôt que de grandes confrontations, ce sont davantage des questionnements – argumentations sur les éléments de contenu qui ont alimenté les échanges. Les intérêts étaient différents, mais non divergents.

Le processus de concertation pratiqué au sein du Comité de la famille semble avoir respecté les conditions propres à un processus délibératif et démocratique. C'est, du moins, l'avis des acteurs rencontrés : qu'ils soient internes ou externes à l'appareil municipal. L'analyse de la forme procédurale de la concertation se conclue, en effet, sur des résultats positifs. Le fonctionnement généralement harmonieux aura favorisé les discussions efficaces. Dans une ambiance agréable et respectueuse, les gens ont osé prendre la parole. Qu'en est-il de l'impact de la concertation sur le contenu discuté? La diversité de la représentation intersectorielle au sein du comité touchant les aînés, les enfants, les adolescents, les familles, les nouveaux arrivants, les clientèles spécialisées, les loisirs et la santé fut indéniablement enrichissante.

[...] c'était très intéressant. Puis, des fois, on n'était pas tout à fait d'accord ... parce que quand on voit la composition du comité famille, c'est des gens qui viennent d'un peu partout, de différents milieux. Alors, ils n'ont peut-être pas les mêmes idéologies ... alors c'est ça qui est intéressant, c'est ça qui permet d'arriver avec un produit fini qui répond au besoin des gens. (Administrateur 2)

La concertation réunissant une diversité d'acteurs (institutions, municipalité et organismes communautaires) aura favorisé un contenu réfléchi, approfondi, réaliste et considéré légitime. De plus, cette diversité des acteurs apporte une saine contribution à soutenir l'intensité des échanges tout au long de l'élaboration de la politique. Par ailleurs, la version finale de la politique est jugée fidèle à ce qui fut discuté en concertation. Les membres du comité y retrouvent le fruit de leurs discussions.

Oui, je retrouve certaines choses, je ne pourrais pas te dire à quelle page mais je retrouve certaines choses. C'est sûr qu'il y a eu peut-être un petit peu de pression autour de la famille. C'est quoi la famille? Parce que la famille ce n'est plus la famille d'il y a vingt ans, vingt cinq ans ou trente ans. Il fallait penser aux familles monoparentales, il fallait penser aux familles reconstituées, nous autres on fait partie de familles d'adoption, souvent on rentre dans familles naturelles, dans toutes ces familles là et familles d'adoption, parce qu'il y en a beaucoup qui sont en famille d'accueil, on a appelé ça famille d'adoption, ça me chicotait un peu mais c'est un consensus. Ce n'est pas « adopter », sauf que ça revient, si on veut qu'ils fassent vraiment partie de la famille, allons-y pour famille d'adoption. (Communautaire 2)

C'est par ailleurs la formulation que l'on retrouve dans la politique à l'énoncé définissant ce qu'est la « famille » : « La famille est un groupe minimal de deux personnes, adulte et enfant, unis par des liens aussi variés que le sang, l'alliance, l'union libre, l'adoption. » (p. 7). En outre, le contenu de la politique tient compte des jeunes, des personnes âgées, des nouveaux arrivants et des parents d'enfants handicapés par ses valeurs et principes directeurs privilégiant l'accueil, l'équité et tolérance, l'intégration de toutes les familles, les liens intergénérationnels et la sécurité des enfants. De plus, la politique encourage la reconnaissance et la valorisation de l'expertise des partenaires qui oeuvrent auprès des familles.

La concertation aura évité un débat à huit clos interne à la municipalité de même que certains conflits possiblement provoqués par toute approche en lien avec un refus d'ouverture. Elle aura généré une participation informée, une sensibilisation sur les rôles de chacun et plusieurs apprentissages dignes de mention, sur lesquels nous reviendrons. Par contre, certaines amertumes ressortent du discours positif de certains acteurs attribuant au processus quelques critiques.

5.3.2.1 Des espaces de communication fermés : certaines amertumes

La concertation débuta en Commission de la famille, pour ensuite s'étendre au Comité de la famille quatre mois suivant la mise en branle de la démarche. Elle pris fin en ce comité après la consultation publique, pour se poursuivre en Commission jusqu'au lancement de la politique. Donc, tout au long du processus d'élaboration de la politique, des espaces d'information et de consultation furent réservés aux acteurs internes du système municipal. Cet état de fait devait susciter certaines amertumes

chez des membres du comité représentant les organismes du milieu. En voici quatre exemples.

Premier cas d'insatisfaction : une formation exclusive. En cours de démarche, la municipalité eut accès à une formation de 15 heures, offerte gratuitement à la Commission famille et dispensée par le Carrefour action municipale et famille en raison de sa subvention obtenue du gouvernement provincial. Les formateurs ont alors rencontré, à trois reprises⁴⁷, les membres de la commission. Bien que ladite formation fût réservée aux coordonnateurs de la politique, une participante au comité ayant manifesté son intérêt de s'y joindre fut admise. Cet espace, considéré malgré tout fermé, choqua quelques membres du comité.

Ce qu'on aurait souhaité, c'est qu'à la fois les membres du comité et à la fois les directeurs de services municipaux et les conseillers municipaux soient invités à suivre cette formation-là et cela ne s'est pas passé. Personnellement, je trouve que c'est une lacune. Ça aurait pu, à mon avis, apporter des connaissances supplémentaires à plusieurs personnes qui se sont impliquées là-dedans qui auraient peut-être eu une influence sur le type de discussions qu'on aurait eu. (Institutionnel 2)

Exprimé par une personne déçue mais clairvoyante, son argument final s'avère bien articulé, clair et incontestable. La formation offerte par le CAMF a certainement contribué à la clarification du concept « famille » pour les acteurs participants ainsi qu'à la détermination des modalités concernant la concertation et la consultation.

Deuxième cas d'insatisfaction : l'aliénation de la table de travail du Comité de la famille. Les services municipaux ont été conviés à élaborer une partie du contenu de

⁴⁷ Le premier atelier de formation offert par le Carrefour action municipale et famille s'est donné en mai 2003; le second a eu lieu en novembre 2003; et le dernier atelier s'est déroulé en mai 2004. Comité de la famille. (Mai 2004). *Politique familiale de la ville de Trois-Rivières*. Document présenté en consultation publique le 25 mai 2004. Ville de Trois-Rivières.

Ces ateliers portaient, entre autres, sur la définition et la description de la politique familiale, la présentation du concept « Qualité-famille », la définition des actions municipales touchant spécifiquement la famille, la détermination des besoins des familles et le rôle de catalyseur de la municipalité dans un partenariat. Les informations tirées de ces formations ont appuyé la préparation des rencontres du Comité de la famille.

la politique en groupes de travail auxquels pouvaient se joindre les participants au comité. L'ouverture d'un espace de discussion était prévue en fin de démarche, afin que les membres du comité et ceux des services puissent se rencontrer et discuter ensemble du contenu de la politique. Tout au long de la démarche, les consultants assuraient le lien entre les deux entités (comité et sous-comités), effectuant un suivi du développement des travaux, présentant les résultats aux deux groupes, prenant en notes les commentaires et validant le tout auprès des entités concernées.

Néanmoins, un membre du comité clame qu'il aurait souhaité travailler en concertation avec les services plutôt que d'être simplement consulté sur les résultats des travaux en sous-comités. Partagée par quelques autres membres, cette position fut dénoncée lors de la rencontre du comité portant sur les orientations transversales, partie plus concrète de la politique où les enjeux deviennent plus considérables. Ces derniers espéraient la présence des représentants des services municipaux lors de la discussion. Mais leur souhait d'être en contact direct avec la direction des services ne cadrerait pas dans le plan de travail des coordonnateurs de la démarche.

C'est ça qu'ils voulaient eux autres : un contact direct avec les employés municipaux. Sauf qu'il y a une hiérarchie à respecter, ce comité-là, le mandat de coordination qui leur avait été donné. Le coordonnateur avait, lui, son cadre de travail. J'imagine que si cela ne s'est pas produit, c'est parce que les directives étaient claires, parce que ce n'était pas souhaité. C'était ça les règles du comité. C'est comme cela. Tu ne forces pas la main. Si ça ne fait pas ton affaire d'être sur le comité, bien tu en sors du comité. (Institutionnel 2)

Troisième cas d'insatisfaction : une restriction déplorable du nombre de représentants des divers services municipaux à la table du comité. Constatant que seul le Service des loisirs serait représenté, quelques membres du comité avouent leur déception. Leurs tentatives de convaincre les membres de la commission du bien-fondé de cette participation diversifiée se sont avérées vaines. Le comité arguait que l'ensemble des participants plus impliqués et touchés par l'objet au cœur de la politique, dont les administrateurs municipaux, soit à l'affût d'un même contenu pour ainsi partager un langage commun et assurer une cohérence dans le développement de la politique. S'agit-il d'un déficit de transparence de la part de la

coordination de la démarche? On peut parler ici d'exclusion interne au sens donné par Young (2000) puisque certaines décisions ne furent jamais partagées avec l'ensemble des membres du comité.

Quatrième cas d'insatisfaction : la dissolution du comité, de ce jour écarté de la phase d'élaboration du plan d'action. Au moment d'achever nos interviews, l'élaboration de la politique était terminée et le Comité de la famille était dissout⁴⁸. Parmi les personnes rencontrées, quelques-unes admettront être retirées de la démarche et ne plus être avisées des suites de cette dernière. Or, nos entretiens consistaient en un premier suivi suite au lancement de la politique. Mais, comme prévu au plan initial, le rôle du comité devait complètement cesser une fois la politique terminée.

La phase d'application des politiques concerne, au premier abord, la Ville et, plus spécifiquement, les services publics appelés à planifier leurs actions en référence au cadre de la politique. C'est la Commission famille, composée d'acteurs internes à la Ville, qui a assuré le suivi de cette étape. Préalablement concernés par leur action participative, mécontents de se voir évincés, plusieurs membres du comité manifestèrent leur préoccupation touchant le plan d'action et son suivi : étapes où se déploient les véritables enjeux et les retombées concrètes pour la communauté.

⁴⁸ En décembre 2007, la Ville en était à l'évaluation du plan d'action triennal 2005-2007. Pour ce faire, elle a mis sur pied un Comité de suivi famille dont le mandat est d'assurer le suivi et l'évaluation du plan d'action triennal et de jouer un rôle consultatif et de vigilance auprès du Comité de développement social. Le Comité de suivi famille réunit les acteurs suivants : deux conseillers municipaux, la direction générale de la Maison des familles Chemin-du-Roy, la direction générale du Centre de la petite enfance le Cerf-Volant, le chef de service au Service des loisirs et services communautaires, un citoyen et l'agente de développement social engagée par la Société de développement économique. Les services municipaux et paramunicipaux collaborent avec ce comité. (Le Trifluvien, décembre 2007, p. 18).

La ville n'était pas prête à mettre sur pied un tel comité avant cette date : par une réflexion prolongée sur la mise en place d'un seul comité regroupant famille et développement social ou sur la mise en place de deux comités distincts.

C'est là que je trouve un peu plus difficile : c'est que dans les actions on n'a pas été consultés. J'aurais aimé ça que le comité on ait été consulté : on refait un comité pour dire « on s'assoit » et on regarde c'est quoi à mettre en priorité. Qu'est-ce que vous choisissez en priorité? J'aurais aimé ça être consulté; mais là c'est qui qui choisit... [...] et je trouve que c'est ça le plus important. C'est sûr que c'est toujours les fonctionnaires qui décident; mais on peut être consultés pareil. On peut dire notre avis et, après cela, ils choisiront. (Communautaire 1)

Ces situations démontrent, tel que le soutient Foucault, que le pouvoir est interne au discours et renvoie ici aux statuts et à la position que détient l'interlocuteur, représenté dans le contexte par les acteurs de la Commission famille. Pourquoi cette attitude des élus, administrateurs et consultants? Plusieurs éléments tirés des délibérations ayant eu cours lors des rencontres du comité furent transmis aux directeurs des services afin qu'ils en tiennent compte dans leur plan d'action : ce qui a mené à la décision de ne pas consulter le comité ni d'autres acteurs externes sur le sujet, tel que le souligne ce consultant.

On avait beaucoup d'éléments qu'on avait notés et qu'on intégrait dans le plan d'action. Et comme le plan d'action est plus un outil de gestion interne, là on a dit : on va repartir de ce que le milieu nous a proposé jusqu'à maintenant. On ne va pas recommencer à les consulter sur les mêmes questions. (Consultant 2)

Il s'agit, néanmoins, d'une forme d'exclusion des acteurs sociaux et communautaires de la phase d'élaboration du plan d'action où il y a présence d'enjeux majeurs et nécessité d'engagement concrets des services de la Ville. D'un autre côté, tel que le précisent les chercheurs du groupe Certu, ce ne sont pas tous les débats qui doivent se faire sur la place publique. L'important est de préciser clairement les règles du jeu et d'assurer une transparence dans les décisions afin d'éviter les attentes trop élevées des participants. Ce qui ne fut pas le cas ici. La municipalité a un devoir de publicité envers ses collaborateurs directement impliqués dans l'élaboration de la politique.

Ce sont, avant tout, les représentants plus engagés ou plus revendicateurs et davantage attentifs aux enjeux qui ont relevé des critiques sur le déroulement de la démarche d'élaboration de la politique (dont l'acteur communautaire exerçant un

lobbying lors de la phase d'émergence). Certaines organisations ne seront jamais entièrement satisfaites, puisque le débat ne sera jamais assez ouvert et démocratique dans un tel cadre de participation initié par la Ville. La participation et ses délimitations demeurent relatives à la définition que lui donne chacun des acteurs. Par cet accès à la délibération en amont du processus, certaines organisations désirent utiliser au maximum leur pouvoir de pression ou d'influence sur les décisions.

5.3.3 Le fonctionnement de la prise de décision en concertation

Le pouvoir décisionnel dans le cadre de cette démarche de concertation, initiée par la Ville et réunissant une pluralité d'acteurs gravitant autour de la question famille, est concentré aux mains d'un seul acteur : le conseil municipal. Ce sont les conseillers municipaux qui auront pris la décision formelle de mettre à l'agenda l'élaboration de la politique, entériné la composition du comité et procédé à l'invitation des acteurs ciblés, fixé les règles du débat, déterminé l'échéancier et le fonctionnement proposés, validé le contenu de la politique avant la consultation publique (en plus du directeur général de la Ville préalablement), indiqué les modifications à apporter et qui auront, finalement, adopté la politique par résolution. Dans cette perspective, quel est l'espace décisionnel consenti aux acteurs du Comité de la famille?

Le caractère démocratique d'un mécanisme de participation publique se mesure généralement par le pouvoir décisionnel final consenti aux participants. Toutefois, le pouvoir dans le cadre d'une telle démarche prend diverses formes et s'étend à d'autres niveaux. Dans un contexte où le pouvoir public possède d'entrée de jeu le pouvoir final sur les décisions, la particularité démocratique de la concertation s'évalue avant tout par l'ampleur et la qualité de l'espace de discussion consenti aux acteurs et le pouvoir d'influence de cet espace sur les décisions finales. Tout comme Bratosin et les chercheurs du groupe Certu, nous reconnaissons que la concertation invite à la préparation et à l'accompagnement de la discussion et non à la prise de décision comme telle. Elle s'inscrit donc dans la logique de la décision, mais ne doit

pas être confondue avec cette dernière. La concertation se fonde davantage sur la discussion que sur la décision.

Dans le cadre du projet étudié, le pouvoir des participants à la concertation se situe au niveau de l'élaboration du contenu de la politique. Il s'agit d'un comité dont l'espace de discussion et d'orientation des décisions s'étend au-delà d'un avis sollicité sur un contenu déjà déterminé. Un des consultants dira : « On n'a plus que demander leur avis : on a écrit la politique ensemble ». Ce sentiment d'avoir « construit » ce projet collectif au-delà du simple avis est partagé par tous les acteurs. L'un d'eux apporte ce commentaire :

[...] j'ai trouvé que c'était une table de travail. Comprends-tu ce que je veux dire? Ce n'est pas « qu'est-ce que vous en pensez, ok c'est fait, fini bye bye ». J'ai vraiment trouvé que c'était une table de travail. C'était plus que de la concertation; on n'avait pas juste à dire qu'est-ce qu'on pensait ... (Institutionnel 1)

Le processus de concertation se concentre donc ici sur le pouvoir de discuter et de déterminer le contenu de la politique avant la prise de décision finale par le conseil municipal. Les élus, administrateurs et consultants présents au sein du comité ont réparti le pouvoir de délibération sur le contenu de la politique entre l'ensemble des participants, de façon égale, sans se l'approprier entièrement.

Rappelons que les acteurs du comité furent intégrés à la démarche quatre mois après le début des travaux entamés par la commission. Certaines décisions furent prises en amont de leur participation. Notamment, les étapes d'élaboration de la politique, l'échéancier, le contenu des délibérations et des documents acheminés entre les rencontres. Les consultants disposaient d'une très grande influence en choisissant les documents de travail à partir desquels il y avait échanges. Tout en alimentant le débat, cette façon de faire pouvait en limiter la portée. Cependant, les documents couvraient un large répertoire et amenaient plusieurs exemples et de nombreux modèles laissant aux participants la possibilité de se positionner. Cette façon de faire aura été différemment perçue par les acteurs. Pour un des membres du communautaire, le fait de débiter la discussion à partir de ce matériel lui paraissait un contenu décidé à l'avance; tandis que pour un autre provenant du

champ institutionnel, il s'agissait plutôt d'une procédure normale qui ne fait que stimuler la discussion. Un troisième membre, également du champ institutionnel, ajouta ce commentaire : « Ils orientaient les débats, mais ne s'approprièrent pas tout le contenu. Il y avait place à l'opinion de chacun. Ils n'hésitaient pas à changer les choses » (Institutionnel 4). Dans une telle démarche projetée par le pouvoir public, il y a toujours une décision prise avant la participation, si ce n'est la décision même d'ouvrir le processus aux acteurs du milieu. Tel que vu dans le cadre conceptuel à titre de caractéristique, la concertation se veut un processus structuré contraint d'être planifié.

Ainsi, certaines décisions furent déterminées préalablement par la Commission famille. Cependant, selon un accord, les membres du comité pouvaient modifier certaines règles du débat. À la première rencontre, les membres avaient demandé, entre autres, à ce que la documentation leur soit acheminée avant les rencontres; ce qui leur fut accordé. En outre, le comité sera invité en cours de démarche à se diviser en deux unités de réflexion et de discussion. Cette procédure fut remise en question par ces mêmes acteurs, lesquels préféraient participer à l'ensemble des délibérations et ainsi ne rien manquer des informations échangées. Cette participation à l'élaboration de la politique constituait pour eux une occasion privilégiée de prendre part à la délibération, d'être en communication directe avec des responsables politiques physiquement accessibles et d'avoir accès à des informations non disponibles autrement. Les discussions subséquentes se dérouleront en grand groupe tel que l'avait souhaité le comité. En outre, par la concertation, les participants ont pu proposer l'instauration d'espaces publics en parallèle telle que la consultation publique.

5.3.4 Des espaces de communication élargis au-delà de la concertation

La politique familiale fut élaborée en divers espaces, à divers niveaux, par divers acteurs. En plus de la concertation pratiquée au sein du Comité de la famille, des sondages furent effectués, en premier lieu, auprès d'organismes du milieu et de services municipaux. Par la suite, un large travail fut réalisé en Commission et en Comité de la famille. Parallèlement, les services municipaux procédaient en groupes

de travail à l'identification des objectifs et des interventions à mettre en œuvre par leur service en ce qui concerne la famille. Enfin, la consultation publique et la médiatisation des étapes du processus auront permis de rejoindre un public plus large. De l'ouverture et du déploiement de ces espaces, quelques défis se dégagent. Ces défis sont présentés à la fin de cette section.

5.3.4.1 Les sondages : des consultations menées auprès d'organismes du milieu et de services municipaux

En début de démarche, les deux consultants avaient acheminé un questionnaire aux organismes communautaires et de loisir du milieu touchés par la question famille. Ceci en vue de compléter le diagnostic sur les pratiques familiales à la Ville. Plus de 50 organismes ciblés furent invités à répondre à ce sondage. Le taux de réponse sera de 30%. Les questions posées aux organismes dans le cadre de ce sondage touchaient les aspects suivants : les forces et faiblesses de la Ville en matière de pratiques familiales; les principaux enjeux qui définissent les orientations de la politique familiale; le rôle que pourrait jouer l'organisme dans la mise en œuvre et le suivi de la politique familiale; les commentaires et suggestions. Malgré le contenu de l'espace d'opinion déterminé à l'avance, les questions ouvertes et la possibilité d'émettre des commentaires auront permis l'expression des différents points de vue. Voici plus en détail les résultats du questionnaire quant aux forces et faiblesses de la Ville en matière de pratiques familiales :

Tableau 5.2 Les forces et faiblesses de la Ville en matière de pratiques familiales selon le sondage effectué auprès des organismes du milieu par la Commission famille en juin 2003⁴⁹

Les forces soulignées	<ul style="list-style-type: none"> ■ La capacité de la Ville de tenir compte de l'ensemble des critères qui touchent la famille; ■ La volonté politique de développer les services offerts à la famille; ■ L'ouverture au processus de consultation; ■ La préoccupation familiale présente dans le discours des élus; ■ La propreté et l'aménagement des parcs dans certains secteurs, les pistes cyclables, les stationnements familiaux, la gratuité à la bibliothèque, la proximité des plateaux, les différents événements accessibles aux familles; ■ Le nombre élevé d'organismes communautaires qui rendent service aux familles; ■ Les relations entre les organismes et la Ville; ■ Le nombre élevé de CPE sur le territoire; ■ Le nombre d'activités de loisir accessibles aux familles; ■ La diversité des activités offertes.
Les faiblesses et aspects à améliorer	<ul style="list-style-type: none"> ■ Augmenter le nombre de cliniques médicales et d'épiceries de quartier; ■ Avoir davantage de tarifs familiaux et préférentiels; ■ Améliorer le soutien financier aux organismes; ■ Améliorer le transport en commun afin qu'il réponde mieux aux besoins des familles; ■ Améliorer l'entretien et la réfection des trottoirs; ■ Assurer un environnement sain et sécuritaire; ■ Améliorer les règlements municipaux en matière d'environnement; ■ Augmenter le nombre de logements sociaux; ■ Faire la promotion du transport en commun en facilitant l'accès aux familles; ■ Améliorer la circulation des informations, la publicité et la visibilité des gestes concrets posés par la Ville en matière de politique familiale; ■ Élaborer un plan d'action et passer à l'action.

⁴⁹ Ville de Trois-Rivières. 2003. *Portrait des familles et des interventions familiales municipales de la Ville de Trois-Rivières*. p. 7-12.

Le résumé effectué par les consultants révèle les principaux enjeux identifiés par les organismes : l'accessibilité, la prévention et la sécurité, le transport, la lutte contre l'isolement social, le soutien aux organismes oeuvrant pour la famille, le logement, l'environnement et la santé. Ce sondage aura permis d'établir un premier contact avec les organismes du milieu, devant les impliquer dès le départ dans la démarche d'élaboration de la politique. Par les résultats de ce sondage, nous apprenons que les acteurs du milieu ne croient pas en l'efficacité de la démarche s'il n'y a pas appui sur des actions concrètes. En ce sens, ils souhaitent que la Ville se dote d'un plan d'action et qu'elle le respecte. Dans ce même sondage, les organismes se sont déclarés ouverts à mettre des ressources en commun avec la Ville, à mener des projets en partenariat avec cette dernière et à être des facilitateurs pour l'implantation de nouvelles mesures municipales en soutien à la famille. Il s'agit ici d'un espace de communication monologique descendante (de la ville vers le milieu) qui ne favorise pas l'échange face à face.

En cette même période, un questionnaire fut également distribué aux directeurs des services municipaux et paramunicipaux de première ligne dont les activités transforment la vie des familles de façon directe. Cette consultation par sondage devait déceler le niveau d'implication des services, la nature de leurs interventions et les contacts qu'ils entretiennent, ponctuellement ou de façon continue, avec les familles⁵⁰. Voici les sept services municipaux et paramunicipaux qui se sont pliés au

⁵⁰ Voici les questions posées aux services municipaux dans le cadre du sondage effectué en début de démarche : Est-ce que la famille est une clientèle visée par votre service? À quel niveau votre service peut-il avoir un impact sur la vie des familles? Dans quelles circonstances êtes-vous appelé à entrer en contact avec des familles? Est-ce que les familles utilisent beaucoup votre service? Connaissez-vous les caractéristiques des familles et leurs besoins en regard de votre service, lesquels? Depuis la fusion, avez-vous été interpellé par des questions concernant la famille? Depuis la fusion, votre service a-t-il réalisé des actions spécifiquement dédiées à la famille; lesquelles? Dans les activités de votre service, les familles sont-elles mentionnées? Votre service participe-t-il à certains événements organisés spécifiquement pour les familles, lesquels? Croyez-vous que votre service pourrait faire davantage pour maintenir et améliorer la qualité de vie des familles; exemples? Quelles orientations pourraient être retenues pour votre service dans l'élaboration de la politique familiale? Nommez les comités ou tables de concertation auxquels vous appartenez et qui sont en lien avec les familles.

sondage : Service des loisirs volet activités récréatives et communautaires et volet activités sportives, Service des arts et de la culture (incluant les bibliothèques), Service de l'aménagement du territoire, Sécurité publique, Société de développement économique, Société de transport et Corporation de l'Île Saint-Quentin. Le taux de réponse au questionnaire fut de 75%. Des enjeux et des orientations furent ainsi identifiés par les administrateurs des services en vue d'alimenter la politique familiale. Le tableau 5.3 présente ces enjeux et orientations.

Tableau 5.3 Les enjeux et orientations de la Ville de Trois-Rivières en matière de pratiques familiales selon le sondage effectué auprès des services de la Ville par la Commission famille en juin 2003⁵¹

Les enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Maintenir et améliorer la visibilité des services par le biais des organismes impliqués avec les familles; ■ Maintenir et améliorer la visibilité des organismes oeuvrant avec la famille, à l'intérieur des services; ■ Répondre aux besoins des organismes et des familles en travaillant en concertation.
Les orientations	<ul style="list-style-type: none"> ■ S'ajuster aux réalités des familles; ■ Aménager, développer et entretenir des infrastructures; ■ Offrir une programmation accessible; ■ Élaborer une politique de tarification familiale; ■ Améliorer la circulation de l'information et promouvoir le développement durable.

Les enjeux soulevés par les répondants des services concernent l'amélioration de la visibilité des acteurs oeuvrant auprès des familles ainsi que le développement d'une relation entre les services de la Ville et les organismes du milieu. La concertation entre les organismes et la Ville apparaît également relevée à titre d'enjeu par les administrateurs des services sondés. Par les orientations identifiées, les services

Ces informations ont été tirées du document de travail *Portrait des familles et des interventions familiales municipales de la Ville de Trois-Rivières*. Réalisé dans le cadre de la démarche d'élaboration de la politique familiale. Réalisé par Geneviève Béliveau Paquin, 5 septembre 2003.

⁵¹ Ville de Trois-Rivières. 2003. *Portrait des familles et des interventions familiales municipales de la Ville de Trois-Rivières*. p. 7-12.

désirent améliorer l'adéquation entre leur offre et le besoin des familles. Ce sondage se réfère à un espace de communication ou d'opinion dite formelle, c'est-à-dire réservée aux services de la Ville, organe de décision.

5.3.4.2 Les sous-comités : groupes de travail formés par les services municipaux

Précédant la sixième et dernière table ronde du comité, une rencontre, à deux reprises, réunissait des membres de la commission et les responsables de sept services visés par la politique : Service Loisirs et services communautaires, Service de l'aménagement du territoire, Service des arts et de la culture, Sécurité publique, Société de développement économique, Société des transports de Trois-Rivières et Office municipal d'habitation. La première rencontre (23 janvier 2004) fut consacrée à la présentation de l'échéancier, à l'explication de la démarche d'élaboration de la politique familiale, à l'étalage des mandats des services dans le cadre de cette politique. Entre les deux réunions, chaque service aura formé un comité de travail. Le recrutement s'est complété au sein des directeurs de service, des chefs de division, des coordonnateurs, des intervenants de première ligne et des représentants d'organismes externes à la Ville.

Bien que les membres du Comité de la famille eussent aussi été invités à se joindre à ces groupes de travail, un seul membre du comité parmi ceux externes au système municipal y aura participé. Chacun des sous-comités devait s'acquitter d'une triple tâche d'identification : identifier les objectifs et les interventions déjà mises en œuvre par leur service en matière familiale; identifier les interventions que leur service prévoyait effectuer à court ou moyen terme à cet effet; identifier les interventions à envisager pour une amélioration de leur service, afin de répondre de façon plus adéquate au cadre de la politique élaborée par le Comité de la famille (valeurs, principes et orientations transversales).

Les consultants ont accompagné les sous-comités tout au long de leurs travaux. De plus, ils les ont rencontrés individuellement, les alimentant à partir de propositions relevées des discussions en Comité de la famille. À la seconde rencontre des sous-comités (27 février 2004), un compte rendu des séances de travail de chacun des

services fut présenté, suivi d'une discussion ouverte propre à la cueillette de commentaires des administrateurs sur le déroulement de l'étape d'élaboration.

Ayant réuni des administrateurs et, à l'occasion, des représentants d'organisations du milieu, cette démarche de concertation sectorielle en sous-comités aura contribué, dans une certaine mesure, à élargir le débat et à susciter un échange entre les représentants du comité et les administrateurs des services. D'un côté, les sous-comités ont pu questionner le contenu général de la politique portant sur la définition de la famille, l'énoncé de mission, les valeurs, les principes directeurs et les orientations transversales précédemment formulé et explicité par le Comité de la famille. De leur côté, les services municipaux se sont penchés sur des éléments plus concrets tels que les objectifs de leurs services et leurs interventions pour chacune des orientations transversales. Comptes rendus, par la suite, livrés aux commentaires des membres du comité. Certaines modifications furent apportées aux éléments de contenu élaborés en comité, de même qu'à ceux bonifiés par les services suite aux commentaires émis par les uns et les autres. Les consultants assuraient le suivi et la validation de tous les éléments modifiés auprès des groupes concernés.

À cette enseigne, les sous-comités ne peuvent être tous considérés à titre d'espace public : ils étaient, avant tout, ouverts à la direction des services municipaux visés par la politique. Par ailleurs, peu de représentants d'organismes de la société civile furent invités. Il s'agissait, de prime abord, d'une communication formelle interne à la municipalité. Nous pourrions dénoter un espace qualifié « public » lors de la rencontre entre les services impliqués et les membres du Comité de la famille : excellente occasion de médiation entre la Ville et les organisations du milieu.

5.3.4.3 La consultation publique : une ouverture à la participation citoyenne

Une fois la première version de la politique validée par le directeur général et le conseil municipal et tout juste avant le dépôt officiel de la politique, une consultation publique ouverte à l'ensemble de la population et aux organismes fut organisée. Fixée le 25 mai 2004 à 19 h à la salle du conseil de ville, cette approche consultative engloba près de soixante-dix personnes présentes. Ce nombre inclut les citoyens,

les représentants d'organismes (en plus grand nombre), les quelques membres du comité présents, le maire et des conseillers municipaux. Au sens donné par Habermas, cette consultation peut être qualifiée d'espace public puisqu'il y a ouverture d'un espace social et de médiation entre l'opinion quasi-publique (les acteurs municipaux) et l'opinion informelle (organismes et citoyens).

Toutefois, plusieurs furent appelés... Peu sont venus. Pourtant, la population et les organismes de la Ville avaient été mis au fait de cette invitation par le biais de publicités diffusées dans les journaux locaux. Le document de travail présenté en consultation aura été déposé quelques jours avant la tenue de l'événement à différents endroits dans la Ville. Le comité organisateur de cette rencontre présumait que toute personne intéressée pouvait en faire la lecture et discuter du contenu dans son organisation avant la consultation, favorisant ainsi une participation politique plus élargie et plus informée.

Nous voici au déroulement de l'assemblée. Des allocutions se succèdent : par le maire, l'élue responsable du dossier et le directeur des loisirs. Par la suite, les consultants présentent les objectifs de la démarche ainsi que les grandes étapes de l'élaboration de la politique. Puis, une période est accordée aux personnes désirant poser des questions en lien avec la politique.

Les questions soulevées par les gens de l'audience sont de nature concrète, beaucoup plus en lien avec l'action qu'avec le contenu plus abstrait de la politique. Bien que les animateurs de la soirée aient rappelé à plusieurs reprises les règles du débat concernant les interventions qui devaient être reliées avec le contenu de la politique, les personnes de l'auditoire qui ont pris la parole revenaient constamment sur des actions concrètes, anecdotiques la plupart du temps. Aurait-il été possible de passer à l'abstrait à partir des exemples concrets relevés par les citoyens? Les quelques éléments soulevés, jugés pertinents pour le plan d'action, furent tout de même notés et acheminés à la branche du service public visée par le commentaire.

[...] les consultations publiques, les gens ont tous le droit de parler, ont tous le droit de dire ce qu'ils veulent; puis on les laisse faire, puis on les favorise, puis on les aide à s'exprimer. Mais on ne peut pas retenir tout ce qu'ils disent parce qu'il y en a qui nous feraient bâtir des châteaux en Espagne là. Mais, il y a des éléments positifs qui sortent là-dedans, il y a des préoccupations, il y a des insistantes qui font qu'on va appuyer plus sur tel domaine. Ou ça n'arrive pas souvent, mais ça arrive, qu'il y en a un qui nous sort de quoi et qu'on se regarde tous en se disant : On ne l'avait pas vue celle-là, on n'y avait pas pensé; donc on corrige le tir [...]. (Administrateur 3)

Que penser des retombées d'une telle consultation d'ordre public? Très peu d'éléments utiles à l'amélioration de la politique furent tirés des commentaires et des questions posées en consultation. Néanmoins, deux suggestions captent l'attention des coordonnateurs et seront intégrées à la politique. Une première souligne l'importance d'insérer dans le contenu la question du lien intergénérationnel, plus spécifiquement la prise en charge des parents par leurs enfants. La seconde suggestion relève l'importance de trouver des façons alternatives de rejoindre les gens dans les quartiers plus pauvres qui n'ont pas le réflexe de lire régulièrement les informations publiées. Or, au moment de la consultation, le processus de la politique était largement entamé. En outre, son contenu avait déjà été profondément discuté et rediscuté en comité. Par conséquent, ce sont, probablement, deux éléments responsables de la faible utilité des propos relevés par les participants à la consultation. Il faut donc admettre que cet espace a davantage servi à valider le contenu de la politique et à alimenter le plan d'action. Il a, pour le moins, renforcé le caractère public de la communication. En instaurant un espace de consultation ouvert à la population prônant la transparence, un accès à l'information et à la qualité des services, la municipalité adopte le modèle de modernisation participative selon la typologie de Bacqué, Rey et Sintomer (2005) où les citoyens participent à titre de consommateurs des services publics.

Des consultants et quelques acteurs rencontrés en entretien avouent leur déception de la faible participation des citoyens à la consultation publique. Ces derniers auraient espéré un meilleur appel à tous. Ou, peut-être, d'un ordre différent. Certains d'entre eux sont conscients que le citoyen témoigne peu d'intérêt à des éléments abstraits portant sur les fondements de l'action et non sur l'action concrète tels que

la définition de la famille, la mission, les principes et les valeurs de la Ville en la matière.

Quand on est allés en consultation publique, malheureusement il n'y avait pas beaucoup de monde : il y avait peut-être 75 personnes. Mais les gens qui étaient là c'étaient des gens intéressés. Ce qui les intéressait eux autres surtout c'était le plan d'action. (Consultant 1)

Poursuivant leur réflexion, ces personnes arguent qu'un citoyen peut être appelé à consulter la politique en cas de besoins particuliers. Et même sans besoin spécifique, poursuivent-ils, tout citoyen en bénéficie, surtout par le biais des services et activités mis en œuvre par les services publics; souvent, sans réellement se rendre compte ni même se soucier que ces actions sont guidées par un cadre de référence que constitue la politique. En conclusion, ces interlocuteurs croient qu'un tel document s'avère davantage pertinent pour les représentants d'organismes qui auront à travailler au quotidien auprès des familles. Toutefois, cette conception négative concernant la quantité de participants à la consultation ne fait pas l'unanimité : d'autres acteurs du comité affirmeront en être satisfaits.

Suite à la consultation publique, les consultants ont rédigé une synthèse des questions et commentaires évoqués en consultation pour, ensuite, apporter les corrections jugées pertinentes. Étant donné que les membres du Comité de la famille ne se sont pas réunis après la consultation publique, la nouvelle version de la politique leur fut acheminée par le biais du courrier électronique. Ce faisant, ils ont pu réagir en communiquant leurs commentaires. Les membres de la commission pourront dès lors procéder à la validation du contenu de la dernière version de la politique avant d'en faire la présentation au conseil municipal.

5.3.4.4 La médiatisation du processus d'élaboration de la politique

La démarche d'élaboration de la politique familiale fut publicisée par l'intermédiaire des médias écrits surtout, mais également par des conférences de presse et une interview télévisée. Près d'une quinzaine d'articles ont paru dans le journal quotidien régional *Le Nouvelliste* et dans deux journaux locaux distribués dans l'ensemble des

foyers de la Ville : Le Trifluvien, périodique trimestriel officiel de la municipalité; et un hebdomadaire, l'Hebdo Journal.

Tableau 5.4 Informations sur les espaces de communication ouverts par le biais d'articles, de conférences de presse et d'une interview sur la politique familiale

Les articles	<p>Première série d'articles publiés en avril et en mai 2003 (début de la démarche). Ils informaient la population sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Les étapes de la politique effectuées et les principales étapes à venir ■ La subvention accordée par le ministère de la Famille et de l'Enfance ■ La formation offerte par le Carrefour action municipale et famille ■ Les services municipaux et paramunicipaux touchés par la politique ■ L'embauche, la qualification et le travail des consultants ■ La nomination des élus responsables ■ La coordination confiée au Service des loisirs ■ Les membres de la Commission famille ■ Les objectifs de la politique ■ L'échéancier et la consultation publique ■ La mise sur pied d'un Comité de la famille composé d'acteurs du milieu <p>Seconde série d'articles publiés en décembre 2003 (mi-chemin de la démarche). Ils informaient la population sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Le but de la politique ■ Le portrait des familles de la ville ■ Les sondages effectués auprès des organismes du milieu et des services municipaux ■ Les membres du Comité de la famille ■ Le travail effectué par ces derniers (définition, mission, valeurs) ■ Les étapes à venir : la définition des principes directeurs et des orientations transversales, le début des travaux en sous-comités et la consultation publique (invitation à y participer) ■ Un bilan des réalisations ■ Le nom des directeurs ou des représentants des sous-comités
Les conférences de presse	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une première conférence fut organisée par les consultants pour annoncer le début des travaux sur la politique ■ Une seconde conférence fut mise en branle lors du lancement final de la politique ■ Des organismes et personnes ciblés ont reçu une invitation personnelle, notamment ceux ayant participé à la démarche ■ Les citoyens furent invités par le biais d'une publicité dans les journaux ■ Étaient présents lors de la seconde conférence de presse : le maire, des élus, le directeur du Service des loisirs, quelques membres du comité, les représentants des médias et les jeunes ayant remporté le concours de dessins qui ont inspiré le graphisme de la politique

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le dévoilement de la politique s'est effectué lors de la Soirée Hommage aux familles de Trois-Rivières
L'interview	<ul style="list-style-type: none"> ■ La démarche fut publicisée à la télévision lors d'une interview avec une représentante du Comité de la famille

Par ces publicités, les citoyens furent instruits de l'avancement de la politique, de la tenue des événements (date et heure), du lieu de la consultation et des conférences de presse, des endroits où quérir le document de travail propre à la réflexion personnelle. En somme, préparation idéale pour quiconque participera à la discussion lors de ladite consultation publique. Ce document de travail fut distribué, en nombre, à différents points de service de la ville, dans chacun des secteurs, dans les bibliothèques municipales et sur le site Internet de la municipalité. Il est précisé dans ces articles que le texte final tiendrait compte des remarques formulées par les citoyens.

De quel ordre doit-on estimer l'accessibilité du document final de la politique? Considérant son langage technique complexe, un tel document s'avère-t-il sociologiquement accessible aux citoyens? Dans sa chronique, une journaliste du *Nouvelliste*⁵² semble en douter : « Reste à espérer qu'on l'expurgera des termes universitaires comme « orientations transversales », « développement endogène » et « les générateurs de déplacements », qui en rend la lecture un peu rébarbative... pour la famille moyenne » (p. 48).

Dans cet espace de communication monologique, certains articles apparaissent davantage descriptifs. D'autres, toutefois, transmettent des informations plus approfondies permettant aux citoyens d'acquérir des connaissances sur le fonctionnement de l'élaboration d'une politique publique municipale, sur ses effets dans le milieu de vie des familles et sur les décisions prises en cours de processus. Aussi, toutes les informations discutées et distribuées lors des rencontres de la commission, du comité et des sous-comités telles que documents de travail,

⁵² Plante, Louise. Samedi 18 septembre 2004. Trois-Rivières adopte sa politique familiale. *Le Nouvelliste*.

comptes rendus, etc. auront été colligées par les consultants et demeurent accessibles, ce qui permet de retracer les débats et de suivre leur évolution.

5.3.4.5 Les défis de la participation publique : de l'organisation de la concertation à la mobilisation lors de la consultation publique

Tout au long de la démarche, la concertation dans son processus élargi fut confrontée à certains obstacles reliés à la discussion, à son organisation et à la mobilisation citoyenne. Présentées sous forme de défis pour les participants, ces écueils transparaissent à travers les entretiens.

Une gestion des discussions en débat sémantique. Un premier défi consiste en l'apprentissage de la discussion sur des notions abstraites telles que valeurs, principes et orientations transversales.

Ça j'ai trouvé ça ardu des fois parce que, tu sais, c'est vraiment faire la différence entre principes et les valeurs : par exemple, c'est quoi un principe, c'est quoi une valeur. Moi ce n'est pas mon milieu de travail; j'ai un bacc, je suis capable d'avoir un certain petit processus intellectuel mais ce n'est pas ma force [...]. (Institutionnel 5)

La grande ouverture du débat lors des rencontres du comité a conduit, à un certain moment, à une inefficacité et à une stagnation des discussions puisque le contenu était constamment remis en question. En cours de délibération, il y eut également confusion face à l'abstraction des concepts à définir et à la complexité de la méthode de travail proposée. Certains ont alors manifesté leur désenchantement, trahissant leur motivation carencée face à ce type de démarche où leur temps n'est pas investi de façon profitable.

Ce n'était pas clair de faire la distinction entre les orientations transversales, les objectifs, les interventions. Il y a eu, un moment donné, une espèce...on peut appeler ça, confusion. Là les gens étaient complètement perdus; mais complètement perdus. [...]. Plus personne ne faisait des liens avec rien. C'était le bordel. Puis là ça aurait pu être comme plein de monde décroche puis disent : bien regarde ce comité là... puis un moment donné vers la fin de l'avant-midi, il y a du monde qui ont dit : si on tourne en rond de même tout le temps on perd notre temps et je rentre à mon bureau. J'ai du travail et je ne peux pas me permettre d'être à des réunions comme cela où on n'avance pas. (Institutionnel 2)

Il est courant que la démotivation s'accroisse au fur et à mesure d'une lecture ardue et d'un échange discursif portant, en grande partie, sur la précision des termes et la subtilité des significations. Ces témoignages démontrent l'importance de développer un langage commun dans ce type d'exercice et d'accompagner les participants dans les délibérations.

Une validation constante. Respecter le principe démocratique dans une démarche d'élaboration de politiques ouvrant plusieurs espaces de discussion nécessite beaucoup de temps et d'investissement pour assurer le lien entre ces espaces.

Oui, c'est toujours cela le défi de coordonner les validations. Tu le fais valider au comité, aux services, au DG, puis le directeur des loisirs avant le DG et le DG avant le conseil. Ça prend du temps, car il faut que les gens aient le temps de le lire avant de le valider et là tu as une réunion de prévue. Donc là, il faut te dépêcher. (Consultant 2)

Non seulement les coordonnateurs prenaient en compte les discussions dans chacun de ces espaces, ils devaient également procéder de façon constante à la validation des résultats des discussions du comité et des sous-comités : par le Comité de la famille, par la Commission famille, par les services municipaux, par le directeur général de la Ville et enfin, par le conseil municipal.

Une mobilisation citoyenne. Un autre défi surgit dans le déploiement de cette démarche. Parlons de la mobilisation de la population. Très peu de citoyens se sont déplacés pour participer à la consultation publique. Parmi ceux qui furent présents, certains ont relevé des éléments relatifs à leurs intérêts personnels profitant ainsi de l'occasion pour mettre à l'avant-plan leurs demandes en termes d'équipement et de services. « C'est un autre lieu où les gens ont une tribune pour manifester des petits problèmes qu'ils vivent au quotidien » (Consultant 2).

Nous reconnaissons ici le citoyen-client au cœur d'une relation offre ↔ demande. Voilà une occasion de dialogue et d'interactions entre les citoyens et le pouvoir public sur le développement et l'amélioration de la qualité de vie du milieu qui se métamorphose alors en outil d'instrumentalisation. La proximité physique d'appartenance reconnue au palier municipal ne suffit pas pour mobiliser la

population. Le phénomène NIMBY (Not In My BackYard), c'est-à-dire la lutte pour la défense de ses intérêts particuliers sans égard à l'intérêt général, continue de conditionner la mobilisation citoyenne. Aurait-il fallu tenter une mobilisation à une échelle réduite tel que le suggèrent Goodin et Drysek (2006) avec leurs mini-publics? Nous sommes ici confrontés au défi de l'échelle de participation relevé par Bacqué, Rey et Sintomer (2005) ainsi que par Dahl (1990). Une participation à l'échelle micro-locale accueille de nombreux citoyens; mais les enjeux décisionnels demeurent triviaux et il y a risque d'émergence du phénomène NIMBY. Sans compter qu'une participation aux affaires publiques sur un grand territoire traitant d'enjeux à la hauteur de cet espace menace sa qualité délibérative, son accessibilité et le sentiment d'appartenance qu'amène une petite échelle par sa proximité.

Un espace public fut ouvert : mais pas du tout ou mal investi par les citoyens. Nous pouvons pointer certains des éléments qui auront contribué à faire de cette consultation un espace vide de débat. Entre autres, le contexte de discussion sur des éléments abstraits tels que la définition de la famille, la mission, les valeurs et les principes soutenus par la Ville sur les questions familiales, loin des préoccupations citoyennes et dont les enjeux et les effets sur la qualité de vie du milieu n'auront pas été saisis. Sans oublier le fait que le déroulement de cette consultation fut exercé en dernière étape du processus. Certes, l'accessibilité physique y était. Mais l'accessibilité sociologique en termes de vulgarisation et de compréhension du langage utilisé fut défailante. Et que dire de la qualité de l'espace d'influence consenti à la population?

5.3.5 La concertation pratiquée dans l'élaboration de la politique familiale : un processus délibératif aux espaces de communication multiples

En référence à l'ensemble des informations relevées des entretiens, des documents et des observations présentées dans cette section, nous pouvons avancer que la concertation pratiquée au sein du Comité de la famille constitue un processus de délibération collective répondant à plusieurs critères centraux de cette approche. Une concertation concentrée sur la discussion, sur l'égalité dans le droit de parole, sur l'écoute et la prise en compte des opinions, sur le respect dans les échanges,

sur la circulation efficace d'informations de qualité et sur la recherche d'un consensus raisonné. Les participants au comité ont pu questionner l'agenda des discussions et proposer de nouvelles règles pour le déroulement des rencontres et des échanges. Les discussions étaient orientées avant tout vers l'intérêt général; la démarche aura été publicisée.

Toutefois, certains espaces ne furent pas accessibles aux membres du Comité de la famille. De plus, ce ne sont pas tous les acteurs intéressés et touchés par la question en débat qui auront eu l'occasion de participer à la concertation. Les acteurs du comité avaient été ciblés et représentaient avant tout des groupes organisés. Il s'agit, selon le modèle de Fishkin et Ackerman (2003), d'une délibération des groupes sélectionnés où l'échange face à face est intense, mais les acteurs peu nombreux. Les autres organisations et citoyens auront pu intégrer la démarche lors du sondage ou de la consultation publique ouverte à un public large invitant l'ensemble des citoyens et citoyennes et les organisations de toutes sortes à participer. Ces espaces se sont toutefois avérés davantage informatifs et sans profondeur dans les échanges.

5.3.5.1 Une pluralité d'espaces de communication en complémentarité

La démarche de délibération au fondement de la concertation a privilégié la mise en place d'une pluralité d'espaces publics et de communication (plus ou moins denses, organisées ou d'envergure) élargissant les occasions de participation à une plus grande diversité d'acteurs. Telle doit être la représentation concrète de la délibération selon Gould (1996). À notre connaissance, aucun groupe d'acteurs se sentant exclu du débat n'a instauré un espace public partiel à la frontière de l'espace public général afin de débattre de la question « famille ». Les espaces publics se sont créés entre la communication formelle vécue chez les acteurs internes à la Ville et la communication informelle vécue chez les acteurs du milieu. Ils favorisent la rencontre de ces deux types d'acteurs et se caractérisent par leur caractère public.

À titre d'espaces de communication formelle réservés à la municipalité, il y eut : les sondages acheminés aux services, la Commission famille et les sous-comités. Nous pouvons ajouter à ces espaces d'opinions formelles la formation donnée par le

Carrefour action municipale et famille en début de démarche et l'élaboration du plan d'action. En guise d'espace de communication informelle, il y eut : la représentation exercée par les membres du Comité de la famille par un retour des informations au sein de leur organisation. En tant qu'espaces publics, il y eut : le Comité de la famille, les sous-comités (lorsqu'il y eut intégration d'acteurs de la société civile et rencontres avec les membres du Comité de la famille) et la consultation publique. Les sondages acheminés aux organismes et la médiatisation de la démarche constituent des espaces de communication monologique, soit unilatérale et descendante (Mermoud-Thomassian, 2003). Le lien entre ces espaces était assuré entre autres par les consultants. La politique municipale familiale constitue le fruit de l'interrelation entre ces espaces (Benhabib, 1996).

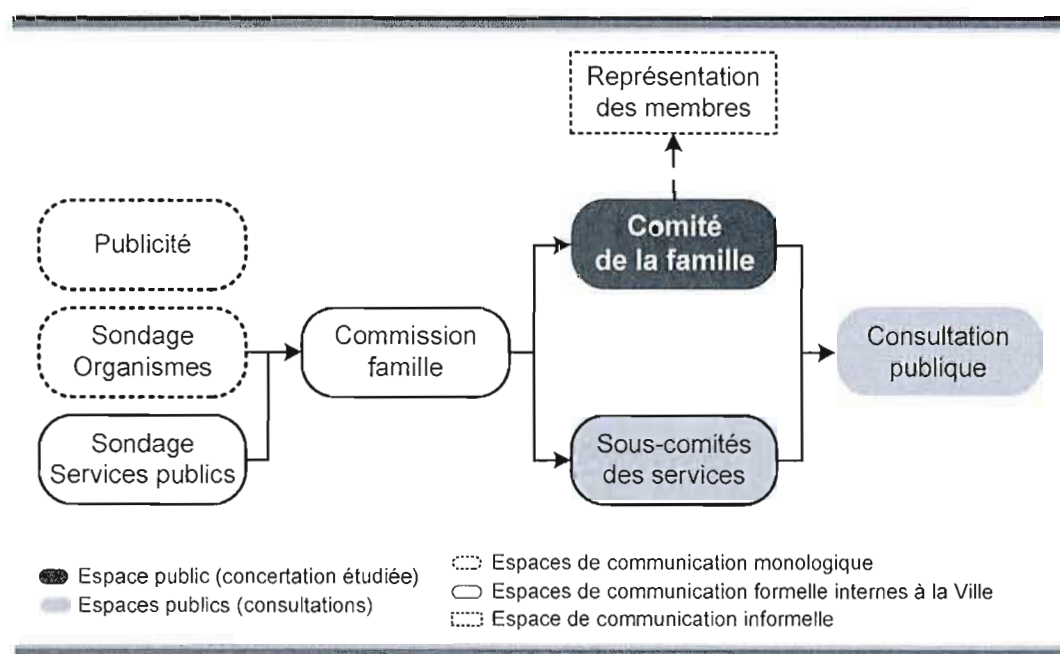


Figure 5.2 Les espaces de communication ouverts au cours du processus d'élaboration de la politique familiale.

Tous ces espaces publics et de communication sont chapeautés par la structure organisationnelle de la Ville; excepté les informations retournées et les discussions entretenues au sein de chacune des organisations représentées. Les modalités de participation parallèles à la concertation en Comité de la famille avaient pour objectif

d'ouvrir le système politique municipal à un plus grand nombre de citoyens et d'organisations du milieu. L'espace accordé aux discussions est plus ou moins élargi d'un dispositif de participation à l'autre.

En début de démarche, deux groupes d'acteurs furent ciblés afin de participer à une consultation par sondage : soit quelques organismes communautaires et de loisir du milieu et les directions des services de la Ville oeuvrant auprès des familles. Par la suite, trois espaces de concertation furent ouverts en parallèle : la « Commission famille », un espace de communication formelle réservé aux élus, administrateurs et consultants; le « Comité de la famille », un espace public ouvert à des acteurs ciblés internes et externes à la Ville qui réunissait des administrateurs, des élus, des consultants, des représentants d'institutions et d'organismes du milieu ainsi que des citoyens; les « sous-comités », espaces qui rassemblaient des administrateurs et, dans certains cas, des permanents d'organismes ciblés provenant du milieu sans être nécessairement intégrés au Comité de la famille.

Ainsi, en référence à Grand'Maison (1972), la concertation hiérarchique pratiquée à un niveau décisionnel à la Commission famille s'est vue complétée par une concertation fonctionnelle vécue dans le Comité de la famille et dans les sous-comités. Ce second type de concertation se déploie à un niveau sectoriel et demeure centré sur la discussion en vue d'éclairer une problématique touchant, dans le cas présent, les familles.

Le troisième type de concertation nommé communautaire est vécu au sein des organisations invitées à participer au processus. Il s'agit ici d'un espace de communication informelle. Cet espace vient compléter les deux autres types dans la mesure où les organismes du milieu, membres du Comité de la famille, ouvrent de réels espaces d'information et de discussion au sein de leur organisation et partagent le fruit de ces discussions avec les membres du comité. Ce qui fut le cas ici, mais de façon limitée.

Un autre espace de communication informelle s'est ouvert en cours de processus. En effet, certains participants du comité se réunissaient entre les rencontres pour poursuivre les discussions sur la politique. S'y joignaient, à l'occasion, d'autres

acteurs de leur réseau. Ce sont, notamment, les relations entretenues entre les espaces de concertation qui augmente la richesse du processus.

En référence à Young (2000), la concertation a favorisé une inclusion interne par un partage du pouvoir de discussion et d'influence sur les décisions entre les participants. Par contre, elle a généré une exclusion externe en limitant l'accès à certains espaces de communication aux organismes du milieu (comité de la famille, groupes de travail, plan d'action). Ce genre d'exclusion externe s'est maintenu en délimitant le nombre de participants à la concertation et en consultant les citoyens et quelques organismes non ciblés en aval du processus, une fois la majeure partie de la politique rédigée. Néanmoins, la consultation aura permis de rejoindre la population, bien que peu intégrée tout au long de la démarche. De plus, un espace de publicité fut ouvert par les médias soucieux de faire circuler des informations concernant les grandes étapes de la politique et leur état d'avancement. Ainsi, les responsables avisés auront publicisé l'invitation à la consultation publique.

Ces espaces de communication qui ont élargi la discussion au-delà de la concertation pratiquée au sein du Comité de la famille s'avèrent complémentaires tant au niveau des acteurs invités, des connaissances et des compétences de ces acteurs, qu'au niveau des résultats retirés des discussions.

5.3.6 Un apprentissage par la concertation

Cette expérience de participation à la gestion des affaires municipales, et plus particulièrement à l'élaboration de la politique familiale, aura permis à tous les participants au Comité de la famille d'acquérir des connaissances. Peu de différences significatives dans les apprentissages acquis d'un secteur à l'autre (famille, santé, loisir, communautaire, clientèles spécialisées, jeunes ou aînés) sont perceptibles, que quelques variations d'un type d'organisation à l'autre (communautaire, institutionnel ou municipal). Les apprentissages qu'a générés cette expérience de concertation sur l'élaboration de la politique familiale touchent les aspects organisationnel, politique, délibératif et administratif du projet.

Pour certains acteurs communautaires et institutionnels, cette occasion de participation publique devait accroître leur connaissance d'une politique municipale, de son contenu et de son processus d'élaboration. Plusieurs en étaient à une première expérience de concertation avec la municipalité; notamment dans ce contexte de la nouvelle ville fusionnée. Ils furent donc sensibilisés à la réalité et au fonctionnement de l'administration municipale ainsi qu'à l'implication d'une telle politique pour les services publics.

Les acteurs municipaux (administrateurs et élus) déclarent avoir appris sur la réalité des acteurs communautaires et institutionnels membres du comité. Cet espace de délibération aura permis la rencontre d'acteurs du milieu et de la Ville, promouvant une évolution de la relation entre ces derniers. Espace générateur d'une meilleure connaissance du fonctionnement propre à chacun des organismes et des services offerts par ces derniers. Espace générateur, également, d'une reconnaissance de la valeur ajoutée de chacun dans les discussions et d'une richesse de la diversité des connaissances et des points de vue en délibération. Cette rencontre a favorisé le déploiement d'un espace d'éducation entre les acteurs.

De ces apprentissages à travers les moments de délibération, certains acteurs du milieu se targuent d'avoir appris à délibérer dans les normes, c'est-à-dire à émettre et à défendre leurs opinions, à clarifier leur pensée, à écouter et à respecter les autres dans les échanges, à interpréter et à être plus critiques sur le contenu afin de produire une politique qui rencontre les objectifs communs fixés. Autant il s'est avéré difficile à l'occasion d'échanger sur des éléments abstraits et conceptuels, autant cet exercice pédagogique fut reconnu enrichissant par les participants au comité. Cet espace aura permis d'accéder à des ressources informationnelles autrement inaccessibles. Cet accès privilégié à l'information a amené chez l'acteur un triple sentiment. Celui de participer à la gestion municipale. Celui de se sentir plus responsable par son intégration dans le processus d'élaboration. Celui d'être plus outillé pour échanger pertinemment sur l'objet en débat. Certains reconnaissent que leur participation à la formulation de la politique familiale a favorisé l'acquisition de

connaissances, autant sur la procédure que sur le contenu : bagage idéal qui leur permettra de participer plus activement à un projet semblable dans le futur.

Forts de leur première expérience en élaboration d'une politique municipale, plusieurs participants s'avouent redevables quant à ce genre d'occasion d'apprentissage entraîné par cette participation à la concertation au sein du Comité de la famille.

5.3.7 La contribution des acteurs à la concertation : une légitimité reconnue

Les entretiens menés auprès des participants au Comité de la famille ont donné lieu à la quête des informations quant à la perception des répondants à l'égard de la participation et de la contribution des acteurs (communautaires, institutionnels, administratifs, élus, consultants et citoyens) à la démarche. Ces informations permettent de dégager la position et la richesse de chacun des acteurs au sein du débat et de constater la limite de leur contribution au processus d'élaboration de la politique familiale.

Parmi les *élus municipaux* sur le comité, figurent une responsable de la politique et deux autres élus en accompagnement qui se sont joints au groupe, plus tard, dans le processus. Quelques acteurs rencontrés en entrevue disent avoir été rassurés par la présence à la table du comité d'une délégation de trois élus municipaux. Cette triple implication, à leurs yeux, consolidait l'importance que la Ville accordait, à ce moment, à l'élaboration d'une telle politique. La contribution de ces élus lors des rencontres du comité fut perçue comme étant, avant tout, centrée sur l'écoute et l'observation. En délibération, chaque acteur les sentait sensibles à l'opinion exprimée. Ils prenaient part aux discussions à l'occasion, dans une intention d'émettre leur point de vue, d'alimenter le débat ou de préciser certains éléments à titre de représentants du conseil municipal, sans chercher toutefois à diriger ou à contrôler les échanges ou à influencer le contenu. Possédant peu d'expérience en matière d'élaboration de politique municipale et de connaissances empiriques sur l'objet au cœur de la politique, soit la famille, chaque membre de ce trio a laissé beaucoup d'espace à l'expertise en ces domaines que détiennent les consultants,

les administrateurs des services publics et les acteurs du milieu. Tel que le spécifie Lemieux (1995), les agents et les intéressés possèdent des informations souvent spécialisées que les autres acteurs ne possèdent pas et qui peuvent s'avérer utiles dans la formulation des politiques.

Manifestant une confiance sincère envers les consultants, ces représentants du conseil municipal leur ont accordé une latitude satisfaisante dans leur façon de piloter le dossier. À ce sujet, le fait d'avoir engagé à titre de consultants des ressources externes à l'environnement municipal en leur déléguant un large espace dans la coordination de la démarche aura favorisé, selon un acteur institutionnel rencontré, l'ouverture du débat : les participants se sont sentis moins redevables à la municipalité. Cette façon de faire a favorisé l'impression d'une relation égalitaire avec la Ville, plutôt que subordonnée.

Selon la perception des acteurs au comité, les élus avaient pour objectifs de s'assurer que la politique reflète l'ensemble des citoyens, qu'ils s'y reconnaissent et qu'ils en soient satisfaits. Fort intéressés et sérieusement impliqués au sein du comité, ceux-ci se tenaient informés des développements d'une façon soutenue. Munis de ces bonnes dispositions, ils ont appris sur le contenu et compris leur rôle dans un tel contexte d'élaboration de politique municipale. Ainsi, l'écoute des échanges leur permettait de ramener un portrait juste des discussions aux autres membres du conseil et de vendre ou défendre la politique auprès de leurs collègues.

Au cours de la démarche d'élaboration, les consultants ont entretenu un rapport direct avec tous les membres du conseil municipal à deux reprises : pour quête de validation avant la consultation publique; et avant la publication finale. Préalable imposé : autorisation du directeur général avant la rencontre du conseil municipal, laquelle devait apporter une légitimité au document présenté.

Au fait, de quelle nature furent ces rencontres « au sommet »? Certains élus plus instruits de l'objet de la démarche d'élaboration auront glissé quelques questions. D'autres ont hasardé des commentaires. Nos acteurs, pas tous, diront que le débat aurait pu être davantage approfondi.

En toute objectivité, il faut savoir que ce ne sont pas tous les élus qui se sont attardés à la lecture du dossier de la politique familiale. Pour eux, il s'agit d'un dossier parmi leurs nombreux autres. Dans de tels cas, n'ayant pas toujours le temps de suivre les dossiers à la lettre, les élus municipaux s'en remettent souvent à leur direction de services. Reflet établi de la confiance entre l'autorité qui délègue et le mandaté. Dans la mesure où le directeur du service aura approuvé un document, en général, les élus s'y rallieront : « [...] les conseillers n'ont pas le temps de suivre les dossiers à la lettre non plus, comment ça fonctionne dans une ville, ils s'en remettent à leur direction de services » (Consultant 2).

Alors, quelle valeur fallait-il prioriser? Il faut reconnaître que la politique au menu et sa mise en œuvre n'encourent pas de gros enjeux monétaires pour la Ville. Certes, la préoccupation pour la question famille était sentie chez les élus; cette dernière étant une valeur importante pour la Ville, mais sans plus. Les participants jugeront faible la volonté politique d'innover sur ce dossier. Dans l'ensemble, l'attitude du conseil municipal semblait davantage conservatrice, dotée d'un souci d'identifier les actions déjà mises en branle par la municipalité pour soutenir les familles et d'où émane une préférence marquée de mettre ces actions en valeur afin que les citoyens sentent qu'ils résident dans une ville dynamique au niveau familial.

Dans ce projet, la marge de manœuvre en matière d'innovation était relativement modeste. Afin de donner de l'ampleur à semblable programme, il faut savoir qu'un leadership politique devient incontournable en de tels moments. Les futurs enjeux de la politique consistent à assurer un respect des engagements de la part des acteurs municipaux. Mais, ici, est-ce que le dossier sera défendu politiquement par les élus qui en sont porteurs lors des phases de mise en œuvre et de suivi? Voilà la question que se posent certains membres du Comité de la famille soucieux de voir les actions proposées prendre une forme concrète. La réponse en sera donnée au fur et à mesure du déroulement desdites phases; surtout à la date butoir propre à mesurer la réelle volonté de soutenir une telle politique, souligne-t-on.

Bref, la contribution des élus sur le comité est considérée juste assez soutenue pour démontrer leur intérêt face à la démarche; mais pas trop, évitant ainsi d'en faire un

espace dénué de volonté politique. La démarche? Menée de façon honnête; mais sans grands enjeux politiques. Pas d'opposition sur le projet de politique présenté; mais pas de grandes innovations non plus. Cet état de fait consent à ce document de référence un caractère viable du point de vue politique, puisqu'il dispose d'un appui de la population et des organismes du milieu qui auront participé aux consultations ou qui, du moins, ne se sont pas opposés au projet.

Les commentaires au niveau de la contribution et de la participation des *administrateurs municipaux* à la concertation et à la démarche portent sur les représentants de services siégeant au comité et sur les services ayant participé aux sous-comités.

Les administrateurs du Service des loisirs admis au Comité de la famille ont apporté une vision de l'intérieur de l'appareil administratif municipal, seuls acteurs en mesure de le faire sur ce comité. Selon les répondants rencontrés en entretien, le directeur de ce service, responsable de la démarche, a joué un rôle important dans le développement de la politique. Lors des rencontres du comité, il apportait son avis et s'assurait que les éléments discutés cadrent dans la réalité administrative de la Ville, notamment côté budgétaire. À titre d'expert, il s'est assuré d'une justesse du point de vue de la forme par un contenu conforme aux critères scientifiques de même que techniques, propres au fonctionnement de la Ville. Il fut un sage modérateur en rétablissant les discussions qui déviaient du mandat de la Ville ou qui s'étiraient dans le temps. Il rappelait les éléments oubliés et renchérisait les échanges par sa vision globale de la Ville et de son environnement. Il a également fait preuve d'une grande écoute, d'un respect et d'une reconnaissance de la valeur ajoutée des acteurs du milieu sur le comité. Les répondants considéraient ce leader comme étant la référence pour les élus et les consultants; comme étant la courroie de transmission des informations pour les autres services publics qui auront été intégrés à la démarche. Les membres du comité le sentaient concerné et en mesure de porter le dossier et de sensibiliser ses collègues des autres services afin que le plan d'action qui découle de la politique soit respecté. Lors des discussions en comité, il n'a pas cherché à influencer les aspects loisir et sport, objets au cœur du

service qu'il dirige dans ses fonctions quotidiennes. Il s'en est tenu à un rôle de responsable de la démarche.

Quelques autres services municipaux et paramunicipaux furent intégrés au processus d'élaboration de la politique. Dans un premier temps, en répondant au sondage; dans un deuxième temps, en validant le contenu de la politique élaboré par le Comité de la famille; dans un troisième temps, par le biais des sous-comités, démarche de concertation parallèle au Comité de la famille.

Selon la perception des personnes rencontrées lors des entretiens, les administrateurs ayant composé les groupes de travail ont investi beaucoup de temps à la démarche, bien que, pour certains, cet investissement semblait être une surcharge de travail. Ils ont effectué un exercice honnête et transparent en acceptant d'écouter les commentaires et critiques des membres du Comité de la famille pour, à l'occasion, apporter des corrections. Ce mode de gestion cadre avec le principe d'intervention de la Ville préconisant la concertation et la consultation des citoyens et des partenaires du milieu.

Aux dires des acteurs rencontrés, la collaboration des services municipaux s'est avérée inégale. Certains auront pris la démarche au sérieux s'impliquant davantage. D'autres se sentaient moins concernés par ce genre de démarche, laquelle cadrerait peu avec leur mode de gestion. Leur résistance à la motivation persistait. Avant de consentir à participer et à contribuer à la démarche, ces services auront dû être sollicités à plusieurs reprises. Au cours de l'exercice, ils furent alimentés et accompagnés de façon plus encadrée par les consultants. Il faut savoir que l'ouverture à la participation publique dans la gestion des affaires de la municipalité était moins à l'avant-plan dans le modèle de gouvernance de certaines des anciennes villes désormais fusionnées sous la bannière de Ville de Trois-Rivières. Par conséquent, ce ne sont pas tous les administrateurs municipaux qui étaient familiers avec ce type de gestion. La contribution des administrateurs visés est néanmoins considérée incontournable dans la mesure où ce sont eux qui doivent mettre en œuvre les actions en se référant à la politique.

Comparativement aux autres acteurs, les administrateurs et les élus ont maintenu une participation plus constante dans la formulation de la politique par leur appartenance à l'environnement interne au système municipal, porteur de la politique. Grâce à leur expertise, les administrateurs ont pu encadrer les étapes d'élaboration de la politique. Par leur pouvoir, les élus ont procédé à la validation finale de chacune de ces étapes. Pour mener à terme ce projet de politique, l'expert réclamait l'accord des élus. Pour prendre les décisions, l'élue avait besoin des connaissances et des compétences de l'expert. Cette interdépendance résidera au cœur de la relation entretenue tout au long de la démarche entre les élus et les administrateurs.

Les *consultants* ont joué un rôle majeur dans la coordination de la phase d'élaboration de la politique. Ils auront participé concrètement à toutes les étapes : portrait des familles de la Ville; sondages effectués auprès des organismes et services; participation aux sous-comités et à la Commission famille; animation de la consultation publique; présentations au conseil municipal. Sans compter leur forte contribution au Comité de la famille et leur travail sur le plan d'action. Au sein du comité, ces consultants ont contribué à l'organisation de la concertation et à la délibération de multiples façons : en coordonnant les travaux; en allant chercher l'information nécessaire pour alimenter les débats; en présentant cette information aux membres du comité de façon à ce qu'elle soit accessible et qu'elle favorise ainsi la réflexion; en convoquant les rencontres et en les animant; en favorisant la prise de parole par tous; en écoutant et en respectant l'opinion de tous et chacun; en notant le fruit des échanges; en organisant les éléments recueillis de façon à ce qu'ils soient fidèles aux discussions; en rédigeant la politique; en validant le tout auprès des membres; et, enfin, en apportant les modifications souhaitées.

Ouverts aux critiques et aux commentaires émis, ces derniers se rendaient disponibles à répondre aux questions. Leur généreuse contribution fit cheminer le comité vers les objectifs fixés. Pour assumer correctement le rôle de médiateur, ils accompagnèrent, d'un côté, les membres du comité lors des discussions pour en assurer la juste représentation des éléments discutés et, de l'autre côté, les

décideurs en leur présentant les résultats des délibérations dans le respect des règles internes à la Ville.

Dans le cas présent, les consultants sont considérés comme des acteurs intéressés, au départ, par le projet. En outre, ils possèdent l'expertise et l'expérience pour coordonner la démarche et élaborer la politique en concertation avec les représentants du milieu au Comité de la famille et aux différents services municipaux dans les sous-comités.

Les acteurs *institutionnels* possèdent une facilité à œuvrer en concertation par les nombreuses expériences qu'ils sont appelés à vivre à travers leur fonction. Ils siègent régulièrement dans des comités ou tables de concertation avec divers acteurs. En outre, parmi les membres du comité, certains avaient déjà participé à l'élaboration d'une politique municipale et travaillé en concertation avec les acteurs de la Ville. Ainsi, les représentants d'institutions auront fortement contribué à l'efficacité de la démarche. Cette expérience professionnelle caractérise leur apport à la concertation et donne crédibilité et légitimité à leur discours.

Les acteurs institutionnels étaient plus nombreux en termes de représentants au sein du comité. Ils se sont approprié davantage d'espace dans les discussions. Ils pouvaient se sentir plus interpellés sur les éléments généraux discutés en concertation. Leur fonction, une vision et des références plus globales et générales sur la question famille s'apparentent à celles que doit préconiser la Ville. Leur approche s'avère, en outre, plus gestionnaire comparativement à celle des acteurs communautaires. Certains représentants institutionnels en particulier, par leurs compétences et leurs connaissances sur le sujet, ont su outiller le comité en termes de documentation, de contacts et de conseils.

Les organismes *communautaires*, en minorité dans un comité composé en majeure partie d'acteurs institutionnels et municipaux, ont contribué à la discussion et au cheminement de la politique par leurs interventions concrètes reflétant la réalité et les besoins quotidiens du secteur de la famille représenté. Du moins, c'est ce qu'en pensent certains répondants. Leur discours portait sur la problématique ou la mission de leur organisme et sur la clientèle représentée. Ce point de vue terrain

leur a conféré une certaine crédibilité au sein du groupe de concertation. Parmi les représentants d'organismes communautaires dans le comité, certains auraient moins participé au débat, intimidés, peut-être, par les représentants institutionnels ou municipaux en plus grand nombre. Les témoignages révèlent que ces derniers ont, à tout le moins, fait preuve d'une grande écoute tout au long du processus. La Ville de Trois-Rivières compte de nombreux organismes communautaires sur son territoire : l'intégration des acteurs communautaires (grands ou petits) au débat sera perçue incontournable à la démarche.

Les représentants du milieu (communautaires et institutionnels), membres du Comité de la famille, se disent satisfaits d'avoir participé à la phase d'élaboration de la politique et considèrent cette dernière réellement démocratique. Toutefois, ils se questionnent sur la valeur de cet espace qui leur fut concédé, comparativement à la phase d'élaboration du plan d'action à laquelle ils n'auront pas été invités et qui, pour eux, constitue l'espace des enjeux réels.

Des *citoyens*, ciblés à titre de parents, furent intégrés au Comité de la famille. Il s'agit d'un aspect spécifique à cette démarche, car rares sont les citoyens invités à la concertation dans l'élaboration de politiques municipales. Les acteurs coordonnant la démarche désiraient, d'une part, avoir le point de vue d'un père et d'une mère de famille citoyens de la Ville et usagers de ses services et, d'autre part, connaître leurs besoins ainsi que leurs attentes face à la politique familiale. Les parents ciblés connaissaient le fonctionnement de la Ville quant aux activités et services en lien avec la famille. Ils étaient ainsi en mesure d'alimenter la discussion. En rencontre, ils ont été intégrés, écoutés et se sont exprimés. Cependant, ils ont pris moins d'espace que les représentants d'organisation qui devaient débattre sur la réalité de leur clientèle ou secteur d'activité. Leurs commentaires étaient davantage anecdotiques, ce qui a permis d'identifier les problèmes quotidiens que peuvent vivre certains parents face aux services offerts par la Ville. Dans cet espace de concertation, ils avaient vraiment leur place.

La *population générale* a faiblement participé. Cela, malgré l'ouverture d'un espace de participation en fin de processus lors de la consultation publique. Les citoyens

présents étaient intéressés; mais distants de l'intérêt général. Ils ont profité de cette tribune pour manifester leurs besoins personnels; ce qui est venu entacher quelque peu leur légitimité. Outre ces citoyens clients, les nombreux autres citoyens absents de la consultation ont agi en administrés laissant aux représentants élus le soin de gérer les affaires de la Ville et aux administrateurs d'exécuter leurs tâches.

Les participants au Comité de la famille, dotés du caractère intersectoriel qui les qualifie, en étaient à une première expérience de concertation tous ensemble, bien que certains aient eu l'occasion de collaborer dans le passé. En début de processus, il y eut donc une période de connaissance et de reconnaissance entre les acteurs et un apprentissage à délibérer en commun. Certains croient que l'expérience vécue dans leur participation à la formulation de la politique familiale aura favorisé le développement de nouveaux contacts professionnels et la création d'un espace public de délibération entre les participants.

Chaque acteur dans le Comité de la famille aura apporté une contribution spécifique à la concertation dans l'élaboration de la politique familiale et au contenu de cette politique :

- Par leurs interventions concrètes, les citoyens ont permis d'identifier les problèmes que vivent au quotidien les parents dans leur relation avec la Ville.
- Les acteurs communautaires ont contribué à enrichir le contenu de la politique par leur savoir et leur proximité du terrain.
- Avec les citoyens, les acteurs de la société civile ont conféré un caractère acceptable à la politique en assurant le respect des valeurs propres à la communauté trifluvienne.
- Les acteurs internes au système municipal ont joué un rôle majeur dans le processus de concertation.
- L'administrateur responsable a encadré la démarche, entretenu les relations entre les divers acteurs et s'est assuré d'un contenu réaliste au contexte municipal.

— Les élus ont joué un rôle d'observateur et de courroie de transmission auprès du conseil municipal.

— Les consultants ont contribué à la coordination de la démarche et à l'organisation de la concertation.

— Les acteurs institutionnels ont concouru à rendre efficace le travail en concertation par leur grande expérience en la matière et leur vision globale de l'objet au cœur des discussions : la famille.

De façon générale, les participants à la concertation considèrent que tous les acteurs au sein du groupe furent très impliqués. Ils possédaient un intérêt à collaborer et une volonté de faire évoluer la politique, de partager leur expertise sur la question famille et de contribuer au développement de la qualité de vie des familles de la Ville. La participation de tous et chacun est considérée active, assidue et soutenue favorisant une efficacité du processus délibératif.

5.4 Synthèse des constats

Dans le cas analysé dans ce chapitre, un principal espace public basé sur la concertation nommé « Comité de la famille » fut ouvert à une diversité d'acteurs ciblés provenant de la municipalité, d'institutions et du milieu communautaire. Deux citoyens s'adjoignent au comité.

Le processus de concertation est perçu positivement par ces personnes. Malgré certaines amertumes reliées à des espaces fermés à leur participation, les membres du comité soulignent l'écoute des administrateurs, des élus et des consultants, l'ambiance favorable à la discussion et à la délibération et la place accordée aux intérêts divergents, bien qu'il y en aient eu peu. Cet espace public, où il y a rencontre de communications formelle et informelle animées par une publicité critique, aura contribué à la démocratisation de la gestion municipale trifluvienne.

En plus des organisations rejointes par la concertation, d'autres furent invitées à prendre part à un sondage et à participer à la consultation publique. La population fut rejointe, entre autres, par le biais de médias écrits. Certains citoyens ont assuré une présence à la consultation. Ces espaces de communication auront également contribué à la démocratisation de la gestion municipale.

La concertation a favorisé la délibération, la légitimisation des acteurs, une influence sur les décisions ainsi que des apprentissages quant au contenu et au processus d'élaboration d'une politique. Il y eu, en outre, sensibilisation à la participation publique et politique. La concertation constitue le fondement même du contenu de la politique familiale. De par la profondeur des échanges qu'elle a favorisé, de par la diversité des acteurs qu'elle a réunis, de par leurs expériences et leurs expertises, le contenu de cette politique fut enrichi et rendu plus réaliste et légitime. La concertation a permis la formulation de l'objet au cœur de la politique, de sa mission, de ses valeurs, de ses principes et de ses orientations.

Les sondages, les consultations et la médiatisation de la démarche ont permis de rejoindre un public plus élargi. Ces mécanismes de participation ont également permis de valider et de légitimer davantage le contenu de la politique et du plan d'action. Rappelons-nous que c'est avant tout la complémentarité et la richesse de chacun de ces espaces qui ont rendu démocratique le processus d'élaboration de la politique familiale.

CHAPITRE VI

LA CONCERTATION DANS L'ÉLABORATION DE

LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Ce chapitre expose les résultats de l'analyse des informations recueillies sur le processus de concertation vécu lors de l'élaboration de la politique de développement social à la Ville de Trois-Rivières. En référence au cadre interprétatif, les résultats sont présentés en trois parties : l'espace public, les acteurs et la procédure, tous reliés de façon systématique.

La première partie de ce chapitre porte donc sur l'espace public général ouvert, sur son accessibilité, sur les déterminants et sur les courants ayant mené à la mise à l'agenda de la politique et, par conséquent, à la formation du Comité consultatif, instance de concertation qui a procédé à l'élaboration de la politique. Cette partie traite également du type de relation qu'entretiennent la municipalité et les organismes du milieu trifluvien.

La seconde partie traite de trois éléments : des acteurs ayant participé à la concertation ; de la composition de ce comité qui rejoint des acteurs intersectoriels provenant du municipal, du communautaire et de l'institutionnel ; de la formation du Comité de travail, sous-comité chargé de la rédaction de la politique. Cette partie explique également le mode de sélection des participants au sein de ces comités, le rôle de représentation qu'ils ont eu à jouer ainsi que les intérêts de chacun des groupes d'acteurs à participer à la concertation.

La troisième partie explore la forme procédurale de la concertation. Dans cette dernière section, les rencontres du Comité consultatif sont décrites par une explication de leur fonctionnement et des points qui furent l'objet de présentation et

de discussion. Se poursuivent, par la suite, une analyse de la nature des délibérations au cœur de la concertation vécue dans les deux comités et une démonstration des valeurs que respecte la politique (acceptabilité, viabilité et justesse), sans oublier le mode de prise de décision en concertation. Or, parallèlement à la concertation en comités, des espaces de communication furent ouverts rejoignant ainsi un plus grand nombre d'acteurs. Aussi, chacun de ces espaces est décrit et analysé dans ce chapitre de la thèse ainsi que les défis ayant caractérisé leur mise en œuvre. Tirés de cette expérience de concertation, les apprentissages de chacun des participants de même que leur contribution au processus sont dépeints à la fin de cette section. Afférentes au contenu du cadre interprétatif, les informations exposées et analysées dans ce chapitre apportent des réponses à la question et à l'hypothèse de recherche.

6.1 L'ouverture d'un espace public dans le contexte d'élaboration de la politique de développement social

Qu'elle soit effectuée par les ministères aux paliers provincial et fédéral ou par les villes, la mise à l'agenda des politiques publiques est en tout temps dictée par un ou plusieurs facteurs qui en prescrivent la nécessité. Outre les statistiques décrivant la situation problématique et figurant parmi les arguments majeurs de l'émergence de politiques, les pressions des citoyens et des organisations sociales et communautaires sur le pouvoir public comptent de plus en plus parmi les déterminants incitant leur formulation. C'est le cas de la politique de développement social adoptée à Trois-Rivières qui, en plus de l'obligation promulguée par la loi, a vu le jour suite à ce type de revendications.

Au départ, le projet d'élaboration de la politique de développement social ne figurait pas parmi les priorités municipales. Selon les personnes rencontrées, l'administration et le politique se voyaient quelque peu réticents à l'idée d'élaborer une telle politique. Cette attitude découlait du fait que personne n'était familier avec

l'approche du développement social. Par conséquent, tous restaient craintifs quant aux ressources à déployer pour la mettre en œuvre; d'autant plus qu'aucun soutien financier ni programme octroyé par l'État n'étaient disponibles pour l'élaboration et la réalisation de cette politique.

Au moment des élections en 2002, une fois la fusion municipale effectuée, aucun candidat à la mairie ou à titre de conseiller ne prévoyait dans sa plate-forme électorale le développement d'une politique ou d'un plan de développement social. Cette position a néanmoins évolué. Certains facteurs ont mené à une volonté du pouvoir public d'insérer le projet d'élaboration de la politique de développement social à l'agenda de la municipalité. Par exemple : la réorganisation municipale et l'impact du gouvernement du Québec par l'obligation légale qui en découle ainsi que les pressions des groupes organisés du milieu.

C'est avant tout l'obligation par la Loi 170 instaurée suite à la réforme de l'organisation territoriale des municipalités en 2002 qui a guidé la mise à l'agenda de la politique de développement social. Cette loi précise que les villes de 100 000 habitants et plus doivent élaborer un plan relatif au développement communautaire, économique et social de leur territoire (article 75).

En ce qui concerne la Ville de Trois-Rivières, ce mandat est inscrit à l'Article 26 de la Section II « Compétences particulières de la ville » du Chapitre III « Compétences » du décret concernant le regroupement des villes de Trois-Rivières, de Cap-de-la-Madeleine, de Trois-Rivières Ouest, de Saint-Louis-de-France, de Sainte-Marthe-du-Cap et de Pointe-du-Lac. Il y est spécifié que : « 26. *La ville doit élaborer un plan relatif au développement de son territoire. Ce plan prévoit notamment les objectifs poursuivis par la Ville en matière de développement communautaire, économique, social et culturel.* » (p. 36). La Ville de Trois-Rivières devait alors, à un moment ou à un autre, passer à l'action et procéder à l'élaboration d'un tel plan ou politique.

Le décret n'indique pas, toutefois, les délais à respecter quant à la formulation et à l'adoption de ce plan ou politique, ni la forme exacte que le document doit prendre, ni même la façon dont il doit être élaboré. Les Villes sont libres d'intégrer ou non les citoyens et les organisations au sein du processus et il n'y a pas de moyens prévus

pour vérifier ou valider les actions entreprises. C'est, entre autres, ce pourquoi certains groupes du milieu ont exercé des pressions sur le conseil municipal afin que la politique s'élabore en concertation avec les différents acteurs internes et externes à l'appareil municipal concernés par l'objet qu'est le développement social.

Avant même la fusion, mais informés de l'obligation en matière de développement social qu'allait sous-tendre la loi, les acteurs du milieu qui se côtoient dans plusieurs comités et instances de travail se sont réunis pour dresser une stratégie afin que la Ville chemine dans le dossier. Ils se sont mis en position de se faire connaître et reconnaître par la municipalité en tant qu'acteurs du développement social en exposant leur vision sur cette notion. Ils se sont montrés disponibles pour aider la Ville dans ce projet et profondément intéressés à siéger au comité d'élaboration de la politique. Sans chercher à s'approprier la politique et sa réalisation, le mouvement social et communautaire désirait prendre place sur l'échiquier, résolu à se positionner au sein d'acteurs incontournables devant collaborer au projet avec les acteurs de la Ville.

On s'est mis en position d'aller s'offrir à la Ville, en disant : si vous avancez dans ce dossier-là, on sera disponibles à vous donner un coup de main. Si vous formez un comité, si vous nous invitez, on va dire oui parce qu'on est intéressés. Devant cette offre-là, la Ville a accepté notre offre et a formé un comité qui s'est mis en branle et qui avait comme mandat de doter la nouvelle Ville de Trois-Rivières d'une première politique de développement social. (Communautaire 2)

Tout au long des deux années subséquentes à la réorganisation municipale, les acteurs institutionnels et communautaires, déjà très actifs, voire proactifs en matière de développement social, ont effectué des pressions auprès des élus afin que la Ville inscrive à son agenda l'élaboration d'une telle politique. La mise à l'agenda de la politique de développement social est donc empreinte d'un intense et long travail de lobbying politique. Une rencontre fut enfin organisée avec la Ville par l'initiative de deux directeurs généraux de centres de santé et services sociaux. Se sont joints à eux un représentant de la Corporation de développement communautaire et un représentant de la démarche de revitalisation.

En parallèle, une actrice en développement social occupant le poste de coordonnatrice d'un organisme communautaire prééminent sur le territoire de la Ville a remporté l'élection partielle dans son district à titre de conseillère municipale. Cette élue privilégiait une approche sociale différente du maire lequel paraît davantage sensibilisé à l'économie. Cette dernière portait manifestement la préoccupation du développement social. Elle a su transmettre aux autres membres du conseil municipal le message revendiqué par le milieu communautaire et social afin que la Ville passe à l'action. Elle a su, en outre, sensibiliser les conseillers municipaux à l'importance du développement social et au rôle de leader que la Ville doit jouer en la matière. Ceci grâce aux moyens disponibles pour améliorer la qualité de vie des citoyens par une sensibilisation et une évolution des façons de faire dans les différents services.

Dans un article publié sur le site de la Corporation de développement communautaire de Trois-Rivières, il est mentionné :

C'est ainsi qu'au printemps 2003, dans la foulée de l'arrivée d'une nouvelle conseillère à l'hôtel de ville, Sylvie Tardif, la CDC de Trois-Rivières s'est jointe au Centre de santé Cloutier-du-Rivage, au CLSC Les Forges et à la Démarche de revitalisation des premiers quartiers des secteurs Trois-Rivières et Cap-de-la-Madeleine pour faire des pressions auprès du maire afin que la Ville de Trois-Rivières adopte une politique de développement social. À la suite de ces pressions, la Ville a officiellement formé un Comité de développement social ayant pour mandat de soumettre au Conseil un projet de politique et la CDC de Trois-Rivières a été invitée à en faire partie.⁵³

Le maire fut conscientisé quant à l'importance d'ouvrir le processus d'élaboration aux acteurs du milieu s'affairant en développement social tel que les organismes communautaires et les institutions publiques oeuvrant, entre autres, en santé et en employabilité. Ces derniers sont, par leur travail, détenteurs d'un mandat de développement social. L'idée que la Ville de Trois-Rivières soit la première à adopter une telle politique devait hausser la motivation de ses décideurs. Avec l'aide du

⁵³ Corporation de développement communautaire de Trois-Rivières. Volet Réalisations. <http://www.cdc3r.org/cdc.asp?inc=rea>. Consulté le 6 août 2006.

directeur général de la Société de développement économique (SDÉ), service mandaté pour coordonner la phase de formulation de la politique, et avec celle des élus municipaux, le maire a procédé à la mise en place du comité d'élaboration. Il y avait, à ce moment, une ressource humaine à la SDÉ provenant du milieu de l'économie sociale en mesure de faire cheminer le projet de politique.

La démarche d'élaboration de la politique prit son envol suite à un mouvement ascendant caractérisé par les pressions exercées des acteurs du milieu (institutionnels et communautaires) sur les acteurs politiques de la Ville. Ces organismes et institutions sociales et communautaires ont porté la demande sociale en fonction des besoins de certains citoyens. Mais, les citoyens eux-mêmes furent très peu présents, voire absents à titre de facilitateurs en amont de la politique. À ce mouvement peut être jumelée une approche descendante, puisque ce sont les acteurs municipaux qui ont pris la décision de mettre la politique à l'agenda, de former un comité responsable de son élaboration et d'y inviter des groupes du milieu. L'émergence de la politique de développement social à la Ville de Trois-Rivières devient alors le fruit d'un double mouvement en chaîne : de la revendication du social à l'action du politique.

Pour qu'il y ait mise à l'agenda d'une politique publique, comme le souligne Kingdon (dans Lemieux, 1995), les courants des problèmes, des solutions et des priorités doivent être réunis. Dans le cadre de l'émergence de la politique de développement social, ces trois courants se trouvaient rassemblés; mais de façon plus ou moins convaincante, compte tenu de la compréhension disparate du développement social chez les différents acteurs.

Parmi les courants des problèmes pointés par les pressions du milieu, nous retrouvons : les statistiques relevant le fort taux de chômage sur le territoire de la Ville; le faible revenu de certains ménages situés à l'intérieur de quartiers ciblés; le manque de logements sociaux; l'importance de responsabiliser le citoyen afin qu'il prenne sa vie en main et s'engage au sein de sa collectivité évitant ainsi la dévitalisation de son milieu de vie. Étant centré sur le citoyen et sa qualité de vie, le concept de développement social s'avère très large. Par ailleurs, cette notion se

trouve régulièrement associée à la pauvreté (même si ses acteurs se défendent qu'elle renvoie au-delà de cette problématique). De nombreuses statistiques touchant ces constats renforcent l'état d'urgence du problème.

Le courant des solutions se veut le plus faible, étant donné que ce ne sont pas tous les acteurs politiques et administratifs qui s'avéraient, à ce moment, convaincus de la pertinence d'une politique de développement social et de ses effets sur la communauté. Les acteurs municipaux redoutaient, avant tout, les contraintes budgétaires qu'allait engendrer la mise en œuvre d'une telle politique. Tout au long du processus, les acteurs du milieu ont tenté de rassurer les élus municipaux en délimitant le champ du développement social, en démystifiant les craintes quant aux coûts à y investir et en précisant le rôle de la municipalité en la matière.

Tout comme les autres courants, le courant des priorités fut essentiellement porté par les acteurs majeurs du mouvement social et communautaire de la Ville, revendicateurs déterminés de l'élaboration de la politique. De par son élection, s'ajoutera à ces groupes de pression une actrice oeuvrant dans le secteur communautaire. Dès lors jointe aux membres du conseil municipal, cette dernière aura contribué à leur sensibilisation.

L'émergence de la politique de développement social a favorisé l'instauration d'un espace public de discussion ouvert et accessible à des acteurs de l'environnement externe à la municipalité. Cet espace cadre au sein du modèle de démocratie participative selon la perspective de Bacqué, Rey et Sintomer (2005). Il s'agit d'un créneau établi sur la délibération, d'abord mis en place grâce à une volonté politique et à des acteurs du milieu mobilisés et actifs. Tel que nous le verrons dans les prochains paragraphes, ce lieu virtuel se caractérise en fonction des critères établis par Habermas (1997) : par la densité de la communication (la qualité et la fréquence des échanges), par la complexité de l'organisation (des règles du jeu claires et une institutionnalisation) ainsi que par la pluralité des acteurs ayant participé à la concertation et l'ampleur du territoire touché par l'objet en délibération soit, dans le cas présent, la Ville de Trois-Rivières.

6.2 Les acteurs de la concertation au sein du Comité consultatif et du Comité de travail

Une fois la politique de développement social mise à l'agenda de la municipalité, un comité fut constitué afin de procéder à sa formulation⁵⁴. Cette phase, spécifiquement la concertation qui en est le fondement, demeure notre objet d'intérêt dans le cadre de la présente thèse.

Au départ, un comité élargi, appelé Comité consultatif, est formé afin de procéder à l'élaboration de la politique. Ce comité se compose de trois élus municipaux, de quatre administrateurs (deux de la Société de développement économique (SDÉ) et deux du Service Loisirs et services communautaires), de quatre représentants d'organismes communautaires, de deux représentants d'institutions et d'un consultant. Ce comité détient les mandats suivants⁵⁵ : établir le cadre de référence de la Politique municipale de développement social pour la Ville de Trois-Rivières; élaborer la politique municipale de développement social; définir les approches et les orientations de la politique; élaborer un plan d'action triennal suite à l'acceptation de la politique municipale de développement social; assurer la réalisation du plan d'action triennal.

En cours de route, afin d'assurer une efficacité dans la formulation du contenu et la rédaction des documents, un sous-comité, nommé Comité de travail, se forme à partir du Comité consultatif. La participation dans ce comité est volontaire à raison d'un représentant par secteur au grand comité (conseil municipal, administration,

⁵⁴ La phase d'élaboration ou de formulation de la politique de développement social s'est échelonnée en cinq étapes que voici : 1) Positionnement du développement social dans le contexte d'une administration municipale; 2) Proposition de principes directeurs; 3) Choix des axes d'intervention (les principales préoccupations); 4) Identification des orientations correspondant aux axes; 5) Identification des objectifs à atteindre (mesurables et observables). En sixième position, il y a l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan d'action. Ville de Trois-Rivières (2004). *Guide préparatoire pour la rédaction d'un document de réflexion*, p. 9.

⁵⁵ Les rôles du Comité consultatif et du Comité de travail ont été tirés de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières (2005). *Pour un mieux-être individuel et collectif*. p. 35.

communautaire et institutionnel). Le Comité de travail compte six personnes : une élue responsable du comité, la coordonnatrice de la démarche employée à la SDÉ, une représentante du Service municipal Loisirs et services communautaires, un représentant du secteur communautaire soit le coordonnateur de la Corporation de développement communautaire, une représentante du secteur institutionnel soit une organisatrice communautaire du Centre de santé Cloutier-du-Rivage et un consultant. Ce comité restreint fait fonction de travailler à l'élaboration de la politique municipale de développement social et d'assurer le suivi de la démarche. Le Comité consultatif s'avère le comité redevable au conseil municipal. Il agit à titre de conseiller en fixant les balises et les orientations de la politique et en cautionnant le travail exécuté en Comité de travail, lequel sera chargé de la rédaction de la politique.

Le Tableau 6.1 présente les acteurs du Comité consultatif et du Comité de travail, le secteur ou la clientèle représentée au sein du Comité consultatif ainsi que la fonction occupée dans leur emploi.

Tableau 6.1 Composition du Comité consultatif et du Comité de travail - Politique de développement social de la Ville de Trois-Rivières

Types d'acteurs	Représentativité et fonctions
Administration municipale et paramunicipale	■ Directeur de la Société de développement économique. Service paramunicipal responsable de la politique.
	■ Coordonnatrice de la démarche, employée de la Société de développement économique. Comité de travail.
	■ Directeur du Service Loisirs et services communautaires.
	■ Coordonnatrice au Service Loisirs et services communautaires. Comité de travail.
Conseil municipal	■ Représentant du conseil municipal. Président du Comité consultatif.
	■ Représentante du conseil municipal. Responsable du Comité de travail. Comité de travail.
	■ Représentante du conseil municipal. En soutien.

Organismes communautaires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentant de la démarche de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières (coordonnateur) et de la démarche de revitalisation du Cap-de-la-Madeleine.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentant de la Corporation de développement communautaire (coordonnateur). Comité de travail.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentant du Comité de lutte à la pauvreté pour une justice sociale (secteur Cap-de-la-Madeleine). Ébyon.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante du secteur de Trois-Rivières au Consortium de développement social. Emploi Québec (considérée aussi en tant qu'actrice institutionnelle).
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentant du Centre de santé et services sociaux de Trois-Rivières (chef de service).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représentante du Centre de santé et services sociaux de Trois-Rivières (organisatrice communautaire). Comité de travail.
Consultant	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expert. Comité de travail.

La composition du Comité consultatif⁵⁶ qui rejoint des acteurs intersectoriels provenant des secteurs municipal, communautaire et institutionnel constitue un bon indicateur du caractère horizontal et intégré de la politique. Ces différents acteurs proviennent des environnements interne et externe à la Ville. Nous retrouvons, à titre d'acteurs internes, trois responsables (élus municipaux) et quatre agents (administrateurs). Parmi les acteurs externes à la Ville, six intéressés étaient présents dont quatre organismes communautaires et deux institutions. Le consultant est considéré en tant qu'acteur externe car il s'agit d'un spécialiste; mais, il est également interne car il est engagé par la Ville et doit agir en son nom. Les particuliers (citoyens) ne figurent pas à la table du comité. Ils furent rejoints par le biais d'une séance d'information et de consultation, lors d'une rencontre dans un quartier de la ville et par la médiatisation de la démarche.

⁵⁶ Parmi ces quatorze acteurs, dix ont accepté de nous rencontrer soit trois administrateurs municipaux, un élu municipal, quatre acteurs communautaires, un acteur institutionnel et le consultant. Plusieurs raisons ont motivé un refus (notamment chez les élus municipaux) de participer : une campagne électorale qui se préparait à ce moment, un conflit qui existait au sein du comité ou la faible connaissance du dossier due à l'insertion trop tardive de la personne au comité.

Ce comité consultatif regroupe alors les experts en développement social oeuvrant sur le territoire trifluvien et possédant les connaissances et les compétences pour contribuer à l'avancement du projet. Par leur représentativité, ces derniers couvraient déjà plusieurs réseaux en développement social. Les personnes rencontrées lors des entretiens reconnaissent qu'un équilibre fut respecté entre les gens sur le terrain et les gens à l'intérieur des structures et elles considèrent pertinente la représentativité des acteurs siégeant au comité. On admet toutefois que certains acteurs furent manquants.

À cet effet, le comité aura reçu plusieurs demandes d'organisations non ciblées par une invitation à participer au comité. Entre autres, des représentants de groupes de femmes ou de groupes oeuvrant auprès des personnes handicapées, des représentants de personnes immigrantes, l'Association générale des étudiants de l'Université du Québec à Trois-Rivières et l'Association des retraités de l'enseignement. Bien que ces organisations aient manifesté, en cours de processus, leur désir de s'intégrer au comité, cette requête fut vaine. Déjà, la démarche était bien enclenchée. Par ailleurs, comptant quatorze membres à la table du comité, la coordination considérait le nombre de participants suffisant. Néanmoins, les requérants ignorés ont trouvé place tel que le précise la coordination de la démarche :

Par exemple les personnes handicapées, ce sont des gens qui avaient des attentes et qui ont échappé la consultation pour un paquet de raisons. Mais une fois qu'ils sont entrés en contact avec nous, on leur a dit : « Là on n'échappera pas ce bout là. Nous allons y revenir plus : au plan d'action parce que c'était pointu là. On demande la même chose avec les immigrants. Ils ont fait la demande de s'intégrer dans le comité. À ce moment là, nous n'avons pas bougé mais dans leurs attentes, par rapport au rôle que la Ville pourrait jouer, par rapport aux personnes handicapées, en perte d'accessibilité, stationnement, édifices etc.. Nous leur avons garanti que nous avons été à l'écoute de leurs attentes, de leurs besoins, que ça ne transparaîtrait pas de façon explicite dans la politique, mais que leurs attentes feraient clairement parties du plan d'action. (Administrateur 2)

Les répondants reconnaissent également que des représentants du milieu syndical, du milieu des affaires (chambre de commerce, entrepreneurs), de la pastorale et du

milieu scolaire auraient pu compter parmi les membres du Comité consultatif. L'absence de tous ces acteurs reflétant davantage la population trifluvienne en comparaison aux organismes communautaires centrés sur la pauvreté qui furent ciblés ou cooptés, limite, à notre avis, l'étendue du débat et de la réflexion. La présence de ces acteurs aurait pu enrichir le contenu de la politique et du plan d'action. Par ailleurs, les groupes de femmes auraient favorisé une meilleure représentation de la population et contribué au débat. Nous pouvons établir un lien étroit entre les femmes et le développement social : les femmes s'avèrent plus pauvres que les hommes; elles sont plus souvent en situation de monoparentalité; elles ressentent davantage l'insécurité, etc..

Ces organisations absentes du comité furent intégrées par l'ouverture d'autres dispositifs de participation tels que la consultation par mémoire et le forum organismes. Certains de ces groupes absents furent représentés par des regroupements tels que la Corporation de développement communautaire par le biais des volets conditions féminines, santé et services sociaux et éducation.

Nous avons plutôt fait le choix de nous tourner vers des regroupements comme la Corporation de développement communautaire, même si elle n'a pas tous les organismes communautaires de Trois-Rivières comme membres. Elle en a une soixantaine sur tout près de deux cents. Mais dans les soixante, elle en a pas mal de tous les secteurs de populations avec lesquels le milieu travaille. Sinon, nous nous serions retrouvés beaucoup autour de la table, et la minute qu'on ouvre la porte à plus de secteurs du communautaire, plus il y a le danger d'oublier quelqu'un ou de voir tout le monde vouloir avoir sa place. Notre choix a donc été de restreindre [...]. (Administrateur 2)

La coordination tentait ainsi de combler les lacunes. Néanmoins, la profondeur de l'espace de communication et d'influence consentie en consultation et en concertation n'était pas la même. Sans compter qu'il n'est pas assuré que les absents de la concertation ont pris la parole en consultation. Il faut à tout le moins noter que le développement social constitue une notion large touchant de nombreux acteurs. Il demeure dès lors ardu d'en délimiter les principaux.

Plusieurs estiment également que des citoyens auraient pu être intégrés au comité, spécifiant toutefois que les élus, à proximité des gens et en connaissance de leur

district, étaient présents pour agir en tant que citoyens. Ces derniers conviennent que les représentants des regroupements communautaires s'avéraient assez près de la population pour en refléter une image juste et apporter un regard critique à l'égard de leur vécu. Représentants des regroupements, leur distance des citoyens se veut toutefois accentuée. Une meilleure publicité ou un plus gros effort pour contacter dès le début les groupes concernés n'aurait pas assuré, à notre avis, une meilleure représentation de la population car la sélection des participants a été réfléchie par plusieurs acteurs.

6.2.1 La sélection des participants : des acteurs ciblés par le milieu

Le Comité consultatif fut formé au tout début du processus. Lors de la rencontre entre le maire et les acteurs du milieu de la santé et du milieu communautaire une fois la ville fusionnée, quelques noms de personnes à intégrer au comité sont proposés. Le maire et les trois conseillers municipaux ainsi que les représentants de la Société de développement économique se rencontrent afin de déterminer la constitution du comité et de s'assurer qu'il y ait une juste représentation des secteurs institutionnels et communautaires. La liste des membres proposés est finalement acceptée. La composition du comité sera officialisée par le maire, sans être adoptée par résolution au conseil municipal. Le Comité consultatif ne figure donc pas, à ce moment, parmi les comités de travail officiels de la Ville. Ne possédant pas de statut juridique, il disposait toutefois d'une reconnaissance politique ponctuelle. Il s'agit d'un comité mis sur pied de façon temporaire, le temps de l'élaboration de la politique.

Au départ, le maire nomme trois conseillers à titre de représentants du conseil municipal au sein de la démarche. Un premier est désigné président du Comité consultatif, mais ne siègera pas au Comité de travail. Présente au Comité consultatif, une seconde élue est désignée responsable du Comité de travail. La troisième élue viendra en soutien à ses collègues en siégeant au Comité consultatif.

Après discussions avec certains chefs de service, le maire confie le dossier de l'élaboration de la politique à la direction de la Société de développement

économique qui délègue une ressource désormais affectée à la coordination de la démarche. À son crédit professionnel, cette coordonnatrice compte trois rôles successifs appropriés : en économie sociale à l'organisme Écof-CDEC de Trois-Rivières; en économie sociale à la SDÉ; à la coordination de la politique de développement social lorsque ce dernier projet fut inscrit à l'agenda municipal. Son rayonnement gagnait déjà plusieurs organismes et institutions du milieu oeuvrant dans les champs social et communautaire.

Le directeur du Service Loisirs et services communautaires est nommé par le maire pour siéger au comité. Présent au Comité consultatif, ce dernier délègue une employée de son service experte dans le domaine communautaire pour siéger au Comité de travail. En cours de route, choisi par le maire, un consultant se joint au groupe afin d'appuyer la coordonnatrice et d'agir en soutien au Comité de travail. Il s'agit du même consultant qui aura procédé à l'élaboration de la politique familiale.

Quant aux acteurs du milieu, ce sont surtout des membres du réseau du développement social qui furent ciblés. Ces personnes, qui se côtoient dans les mêmes lieux de concertation, avaient déjà manifesté leur intérêt à participer à la démarche auprès de leurs partenaires et des acteurs de la Ville.

Dans la logique de formation du comité, les coordonnateurs de la démarche décident de se tourner vers des regroupements pouvant atteindre un large réseau d'acteurs⁵⁷ tels que la Corporation de développement communautaire, les

⁵⁷ La Corporation de développement communautaire rejoint une soixantaine d'organismes de Trois-Rivières (sur environ 200) de différents secteurs (abus et violence, alimentation, consommation, développement socioéconomique, employabilité et insertion au travail, hébergement, pauvreté, santé et services sociaux, action bénévole, éducation, enfance/famille, information/sensibilisation, prévention, socioculturel et loisir, alcoolisme et toxicomanie, condition féminine et masculine, développement communautaire, éducation populaire et alphabétisation, formation, logement et habitation, promotion et défense des droits).

La Démarche de revitalisation de Trois-Rivières regroupe en majorité des représentants d'organismes communautaires (Table de concertation abus envers les aînés, Comité de logement social, Aux trois pivots, pastorale, ÉCOF, COMSEP), quelques institutions (Service Canada Mauricie, centre de santé, centre local d'emploi, Emploi Québec), une élue et deux citoyens.

Démarches de revitalisation des secteurs Trois-Rivières et Cap-de-la-Madeleine, le Comité de lutte à la pauvreté pour une justice sociale secteur Cloutier-du-Rivage et le Consortium en développement social secteur Trois-Rivières. La décision de restreindre le comité à des représentants de regroupements fut prise en vue d'atteindre un maximum d'organismes évitant la revendication d'une place par tous et chacun.

Au niveau des acteurs institutionnels, les directeurs généraux des centres de santé furent invités à y déléguer un représentant. Ces derniers mandatent un chef de service et une organisatrice communautaire.

Par leur acceptation à siéger au Comité consultatif, les participants s'engagent, implicitement mais de façon informelle, à prendre part aux rencontres, à représenter leur regroupement ou leur organisation et à contribuer à la discussion. La composition du Comité consultatif ne reflétera pas la stabilité. En cours de processus, une élue, un représentant d'institution et un représentant du communautaire ayant quitté le comité seront remplacés par de nouveaux acteurs.

Tous les membres siégeant dans ce comité furent sélectionnés par choix raisonné : autant les organisations que les personnes. Il s'agit exclusivement de représentants

La Démarche de revitalisation du Cap-de-la-Madeleine est composée des acteurs suivants : TRIPS du Rivage (travail de rue), le Centre local d'emploi, le Centre Jean-Noël Trudel, le Comité d'action locale du CAP (Québec en forme), Ébyon, la Ville de Trois-Rivières (service des loisirs), Service Canada Mauricie, le Centre de santé et de services sociaux de Trois-Rivières (organisatrice communautaire), le Diocèse de Trois-Rivières, Hépatites ressources.

Le Comité de lutte à la pauvreté pour une justice sociale a pour membres : Service Canada Mauricie, Le Centre d'action bénévole du Rivage, Ébyon, TRIPS du Rivage, le Centre local d'emploi, la Ville de Trois-Rivières (élu municipal), la Commission scolaire Chemin-du-Roy, la Démarche des premiers quartiers, le Centre de santé et de services sociaux de Trois-Rivières (deux représentants), la Maison des familles du Rivage.

Le Consortium en développement social secteur Trois-Rivières rejoint plusieurs organisations oeuvrant dans le secteur de la santé et des services sociaux (agence et centres de santé), dans le secteur économique (Emploi Québec, ministère Emploi et de la solidarité sociale – Sécurité du revenu, ministère Développement économique innovation et exportation, centre local de développement), dans le secteur communautaire (centre d'action bénévole, Centraide Mauricie, Comité de lutte à la pauvreté pour une justice sociale, Corporation de développement communautaire, Centre le Havre).

de groupes organisés. Les personnes visées par la politique que sont les citoyens et les citoyennes n'auront pas figuré au sein du comité. Ils furent rejoints par l'ouverture d'autres espaces de communication. La composition des comités se caractérise par une sous-représentation citoyenne et une sur-représentation des organismes et des institutions. Rappelons, pour l'avoir déjà mentionné, que ce type de représentation caractérise la concertation.

Avant même d'être ciblés comme membres du comité, les acteurs sociaux et communautaires des organismes et des institutions se sont mobilisés, ont eu recours au langage de la reconnaissance, ont manifesté leur intérêt à participer à la démarche, notamment à la table du Comité consultatif, et se sont référés les uns les autres (principe de cooptation). Ils se sont montrés motivés à se concerter, conscients de la pertinence et de la valeur ajoutée de la concertation dans ce contexte. Considérés comme de grandes organisations et de grands acteurs sociaux des plus actifs sur le territoire et de tous les débats, tous furent ciblés avant tout en raison de leur appartenance au réseau du développement social. La Ville a fait le choix de réunir en concertation les principaux acteurs du développement social en mesure d'alimenter les discussions et d'élargir la vision de cette notion. D'autre part, la Ville avait tout de même prévu rejoindre d'autres organisations de plus petite taille postées dans différents secteurs d'activité et d'intervention : par voie d'une consultation par mémoire et par le biais d'un forum qui leur auront été destinés.

Ce sont les permanents des organismes qui furent invités à participer et non les membres ou les citoyens usagers de ces organisations. La représentation est confinée ici en un cercle fermé, bien réel et loin d'être résolu. Les citoyens s'avèrent au cœur de la thématique en débat; mais ils n'accèdent pas au Comité consultatif qui ne comprendra que des représentants d'organismes et, plus spécifiquement, leurs permanents. Nous sommes en présence d'un cas de participation contre la démocratie où les permanents ont accaparé tout l'espace délibératif et décisionnel (Godbout, 1983). Des citoyens actifs (bénévoles), membres des organismes représentés, auraient pu être nommés au sein d'un tel comité. Mais l'horaire et la procédure sont souvent adaptés aux permanents : ils bénéficient de plus

d'information; ils disposent de l'expertise et des connaissances terrain pour y participer. Toutefois, en suivant continuellement ce mouvement et en étant les seuls représentants de leur organisme au sein des multiples comités et tables de concertation, ces permanents seront toujours perçus comme étant les plus informés.

Une telle situation nous inspire deux questions relatives au fondement de la représentation au profil paradoxal. En premier lieu, les permanents des organismes sont-ils davantage en état de légitimité que les citoyens qui en sont membres pour agir à titre de représentants au sein de comités ou de tables de concertation? En second lieu, les représentants d'organismes sont-ils davantage en état de légitimité que les citoyens individuels pour représenter l'intérêt général?

Tel que le souligne Louvet (2000), les organismes se font toujours l'écho d'un échantillon minoritaire de la population. Dans cette logique, ils sont davantage représentatifs que ne le sont de simples citoyens défendant leurs intérêts personnels, qui, à la longue, deviendront une élite de la participation réduisant ainsi leur représentativité face aux citoyens « ordinaires » (Bherer, 2005).

Cela dépend, évidemment, du type de citoyen susceptible de se présenter en concertation : un citoyen client en relation avec la municipalité vue comme une organisation fournisseur? Des « consommateurs » en relation économique face aux produits qu'offre la Ville? Ou des « citoyens » en relation engagée avec la Ville?

Les réponses aux questions posées varient d'une conception à l'autre. Tel qu'abordé dans l'analyse du cas de la politique familiale, les permanents disposent de connaissances indispensables et d'une vision générale de l'environnement interne et externe de leur organisation. Ils sont en position d'assurer une contre-expertise en siégeant au sein des comités. Ils peuvent favoriser l'élargissement du débat dans la mesure où ce rôle est exercé selon les règles de l'art.

À notre avis, les permanents des organisations siégeant dans des comités à titre de représentants devraient fonder leur légitimité démocratique sur le statut formel de leur mandat de représentation octroyé par les membres de leur organisme et sur leur imputabilité face à ces membres. Cette imputabilité demande que les

permanents agissent en tant que courroie de transmission entre l'organisme et le comité en transmettant la position de leurs membres et en leur retournant l'information. Ils peuvent aussi y jouer un rôle de tiers passeur et de traducteur, tel que le propose Blanc (1990), en aidant leurs membres —dont certains représentent des groupes démunis— à s'exprimer, à se défendre et à faire reconnaître leurs droits.

Le risque en situation d'une représentation exercée par des permanents est de concentrer le débat autour d'un seul acteur, de marginaliser ainsi la participation des membres de l'organisme et de faire de la représentation une élitisation ou une professionnalisation de la représentation sociale, tel que le définit Lamoureux (1999).

Dans le cas de la politique de développement social, le rôle de représentation semble avoir été pris au sérieux par les différents acteurs. Les prochains paragraphes en témoignent. Une démocratie de contrat nommée ainsi par Godbout (1987), où les membres de l'organisation auraient une réelle place dans la participation à la concertation, serait néanmoins préférable.

6.2.2 La représentation : un retour au réseau

Le rôle de représentation exercé au sein d'un comité ou d'une table de concertation peut s'effectuer à deux niveaux. Certains représentants ne font que communiquer l'information fournie en comité de concertation. D'autres se préoccupent non seulement de retourner l'information à leur organisme d'attache, mais également de prendre le pouls des membres et de s'en faire le porte-parole en transmettant leur position au groupe de concertation. Dans le cas de la formulation de la politique de développement social, nous retrouvons ces deux niveaux : l'information et la validation.

Au sein du Comité consultatif, quatre acteurs du milieu provenant du secteur communautaire possédaient le mandat de représenter un regroupement. Porte-parole du réseau communautaire, un premier acteur avoue que, de façon régulière, afin de prendre le pouls du plus grand nombre d'organismes et de susciter leurs

réactions, il consultait les organismes membres représentés par leurs permanents. Ces derniers parcouraient d'abord les textes élaborés en comité, puis pouvaient livrer leurs commentaires audit participant délégué sur divers aspects de la politique et du plan d'action. Ensuite, ce dernier rapportait l'ensemble des commentaires au Comité consultatif et au Comité de travail. De plus, son engagement auprès d'autres comités oeuvrant sur le territoire lui aura permis de diffuser l'information et d'élargir la consultation.

Le second et le troisième acteur représentant un regroupement ont précisé avoir effectué un suivi auprès des permanents des organismes membres de leur comité en les informant périodiquement de l'état d'avancement de la démarche. La politique de développement social revenait à l'ordre du jour des rencontres de leur regroupement.

Le quatrième acteur effectuait également un suivi auprès du regroupement dont il était l'intermédiaire en informant les permanents des organismes membres de l'évolution de la démarche. Les acteurs de ce groupe s'alimentaient les uns les autres par l'échange de documents permettant à tous de faire évoluer leur réflexion sur le développement social. Ils auront organisé une rencontre d'échanges concernant l'élaboration de la politique avec une cinquantaine d'acteurs oeuvrant en développement social sur le territoire de la Mauricie.

Représentant une institution publique, un autre acteur précise qu'il informait régulièrement la direction générale de son institution de l'avancement des travaux. Il lui transmettait les documents reçus et les versions de la politique en évolution. Quoique sollicités, aucun des commentaires exprimés n'aura été relevé : du fait que la politique respectait le cadre des missions de l'organisation représentée.

Le rôle de représentant et le mandat s'y rattachant semblaient clairs pour les acteurs siégeant au Comité consultatif qui ont rapporté l'information à leurs organismes membres dont la représentation fut assurée par les permanents. La validation des éléments discutés en concertation était néanmoins inégale d'un regroupement ou d'une organisation à l'autre. Les représentants se sont assujettis aux modèles « trustee » ou « delegate ». Par exemple, ils disposaient d'une latitude pour discuter

en concertation, être à l'écoute et ouverts aux arguments des autres tel que le prescrit l'approche délibérative. Par ailleurs, certains ont assumé avec fidélité la représentation des décisions prises par les membres représentés. À la lumière de la théorie de Young (2000) sur la démocratie, la représentation reflète ici une relation de médiation entre représentants et représentés par une relation maintenue par la plupart tout au cours du débat.

Il aurait cependant été intéressant de connaître la portée de la représentation auprès des personnes touchées par les organismes siégeant aux regroupements. Soucieux d'élargir ainsi le débat, ou du moins les connaissances sur l'objet en discussion, est-ce que les permanents de ces organismes ont rapporté les informations auprès de leurs membres? Qu'en est-il des citoyens bénévoles membres de ces organismes situés au premier niveau? Ont-ils eu accès à ces informations? Il demeure difficile de répondre à ces questions. Nous savons, néanmoins, que de nombreux permanents d'organismes auront été informés de la tenue de la consultation par mémoire et du forum et y auront participé.

6.2.3 Les intérêts à participer à la concertation et le rôle des acteurs au sein du comité

L'adoption d'une politique de développement social vient en réponse à certains besoins. Selon les répondants, une telle politique amènera la Ville à privilégier une approche intégrée du développement; elle servira à orienter ses actions dans une perspective de développement social et fournira ainsi de meilleures réponses aux citoyens en concertation avec ses partenaires du milieu. Les répondants soulignent également que la concertation offrira à la Ville et aux acteurs de la communauté une occasion de se connaître et de se reconnaître. Ainsi, la politique et sa gestion au quotidien contribueront à l'amélioration de la relation entre la Ville et les organismes communautaires, tel que le résume cet acteur.

Je pense donc que cela constituera une richesse, car on viendra reconnaître la place de chaque organisme et leur vocation à chacun pourra être complémentaire à l'action de la Ville. Je pense que cela va énormément dynamiser la Ville, de façon encore théorique; mais je pense que cela va apporter des richesses à la Ville et lui permettre de toujours répondre adéquatement aux besoins de la population, dans la mesure où les gens s'en servent. Parce que ça va reconnaître beaucoup le partenariat. (Administrateur 1)

Dans cette perspective, il est souhaité que la politique mène à une concertation à long terme, ancrée dans le mode de gouvernance des affaires de la Ville. Pour les organismes du milieu, la politique pourra également servir d'appui afin de dénoncer ou de féliciter la Ville sur les actions entreprises ou non entreprises.

Quant aux intérêts à participer à la concertation, les acteurs communautaires admettent qu'ils désiraient se positionner en amont du processus afin que leur contribution au développement social soit reconnue. Ils voulaient également s'assurer que la politique soit intéressante et pertinente et privilégie des notions telles que « concertation avec les acteurs du milieu » et « travail en intersectorialité ». Justifiant leur présence au comité, d'autres acteurs ont ajouté que la mission de leur organisation touche plusieurs dimensions du développement social. D'autres affirment que leur intérêt majeur à participer à la démarche consiste à voir les résultats concrets de la mise en œuvre de la politique, son fonctionnement, son évolution, l'ouverture de la Ville et le soutien qu'elle y apportera.

Chez les acteurs institutionnels, certains ont accepté de siéger au comité pour des motifs généralement louables. Par intérêt personnel face à la cause, ou de par leur implication depuis plusieurs années dans le secteur du développement social, ou de par la collaboration entretenue avec les organismes de la communauté.

Les administrateurs inscrits au comité déclarent avoir participé, d'abord, pour des raisons professionnelles, ayant été nommés par le maire pour y siéger. Certains mentionnent qu'ils se sentaient interpellés par les valeurs que privilégie le développement social et qu'ils désiraient en apprendre davantage sur cette notion. Des élus furent également délégués par le maire pour participer au Comité consultatif. Le développement social est au centre des intérêts de l'élue rencontrée.

La politique constituait pour elle une occasion de sensibiliser les acteurs politiques et administratifs de la Ville à cette approche ainsi qu'une occasion de concertation entre les acteurs municipaux et ceux du milieu.

Quant à leur rôle, les acteurs externes au municipal nous confient qu'ils avaient avant tout porté le mandat de représentation de leur regroupement ou organisation en défendant ses intérêts, ses valeurs et ses priorités tels que l'emploi, la formation et le développement de la main-d'œuvre ou encore la sécurité alimentaire, les enfants et les familles démunies, le logement social ou la revitalisation de quartiers, etc..

Le rôle de coordination consistait à organiser les étapes de la démarche et à assurer un respect de l'échéancier, à effectuer la recherche d'informations, à planifier les consultations auprès des organismes, des services et des citoyens, à définir, vulgariser et présenter la notion de développement social auprès des différents acteurs impliqués dans la démarche et à rédiger la politique. Le consultant qui s'est joint au groupe en cours de processus avait pour rôle premier de fournir un soutien technique au Comité de travail dans la rédaction de la politique. À partir de son expérience vécue au sein de la réalisation de la politique familiale, il fut en mesure de proposer un modèle qui aura guidé, notamment, la classification des éléments tirés des consultations.

Le directeur du Service Loisirs et services communautaires avait pour fonction de répondre aux différentes questions posées par la coordination au même titre que les autres services. Fort de son expérience vécue lors de l'élaboration de la politique familiale, il a pu guider le comité. Toutefois peu présent au comité, il a dû laisser la place à une des employées à la coordination du Service des activités récréatives et communautaires, laquelle fit la navette entre les deux comités. D'un côté, une tâche au sein du Comité consultatif : écouter les discussions et s'assurer que les engagements pris relevaient réellement de la Ville et non d'un autre palier de gouvernement. De l'autre côté, un mandat au sein du Comité de travail : veiller, comme les participants, au développement du contenu de la politique et, plus spécifiquement, à la mise à profit de ses connaissances à titre d'experte de l'appareil

municipal. Ainsi, elle a joué un rôle à titre de facilitatrice au sein du Comité consultatif et de coproductrice auprès du Comité de travail.

L'élue, également engagée dans le communautaire, déclare s'être bien acquittée, tout au long de la démarche, de son rôle de médiatrice culturelle, terme employé par cette dernière, c'est-à-dire « faire comprendre au mouvement de développement social la réalité du municipal d'une part et, d'autre part, de décortiquer et de faire comprendre les messages du mouvement social aux politiciens et à l'administration publique » (Élue 1). Au Comité consultatif, elle agissait en qualité de représentante du conseil municipal et apportait son opinion au même titre que les autres membres. Elle avait également la responsabilité du Comité de travail et s'attardait à effectuer le lien entre les deux comités.

6.3 La concertation : sa forme procédurale

Cette partie des résultats présente la procédure au centre de la concertation. Dans le cadre de l'élaboration de la politique de développement social, les délibérations ont évolué au sein de deux comités, soit le Comité consultatif et le Comité de travail, avec une intensité différente et des objectifs spécifiques à chaque groupe. La concertation s'avérait plus assidue au sein du Comité de travail qui a procédé à l'élaboration concrète de la politique. Les principaux débats s'y sont déroulés. Le Comité consultatif a certainement contribué à la formulation de la politique, mais de façon différente en jetant les grandes lignes, le matériel brut et en validant le travail. Le raffinement et l'harmonisation de cette matière première furent effectués en Comité de travail où la fluidité des discussions aura permis l'élaboration de la politique et du plan d'action. La concertation dans cette démarche débuta en Comité de consultation dès les premiers moments du processus et pris fin en ce même comité lors du dépôt de la politique.

Les prochains paragraphes décrivent les moments de concertation vécus au Comité consultatif. Ils définissent, par la suite, les processus de concertation pratiqués dans

les deux comités et présentent une analyse de leur qualité délibérative. Une autre section est consacrée à l'analyse du fonctionnement de la prise de décision ainsi qu'à celle des différents espaces de communication ouverts au cours de la démarche d'élaboration de la politique. Les défis relevés de ces expériences de participation y sont décelés. Les dernières sections portent sur l'apprentissage des acteurs et sur leur contribution à la concertation.

6.3.1 Le contenu des discussions lors des rencontres en concertation

La dynamique de la concertation a débuté au Comité consultatif. Tel que mentionné précédemment, un sous-comité nommé Comité de travail fut ensuite créé pour assurer une efficacité dans la rédaction de la politique. Préconisant la délibération, la concertation devient un dispositif plus efficace si elle réunit une minorité d'acteurs. Les deux comités ont évolué en complémentarité tout au long de la démarche, se nourrissant l'un et l'autre. Les six membres du Comité de travail se rencontraient environ une fois par semaine ou aux deux semaines, tandis que les membres du grand comité se voyaient à tous les mois et demi ou aux deux mois. Un membre du Comité consultatif définit bien le rôle de chacun des comités et leur complémentarité.

Ça dépendait du niveau de changement ... Parfois, c'était tellement précis en grand comité que ça ne retournait pas en Comité de travail : c'était Lynn qui faisait la réécriture après... Puis, parfois, on avait des débats et on sentait dans quel sens on voulait que ça aille. On était toujours au niveau du comité, mais là ce n'était pas assez précis encore. Donc, là, il fallait un dépôt au Comité de travail pour que ça soit retravaillé. Donc, il y avait les deux cas. (Communautaire 3)

Lors des rencontres du Comité consultatif, l'élu municipal responsable de la démarche animait la séance; la coordonnatrice présentait le travail effectué en sous-comité et assurait la prise de notes. Le Comité consultatif s'est réuni à onze reprises lors de la phase d'élaboration de la politique. D'une durée moyenne de trois heures, ces rencontres se sont déroulées à l'hôtel de ville ou à la Société de développement économique. L'Appendice C expose les principaux éléments discutés en Comité consultatif. Ces informations s'avèrent utiles à la compréhension et permettent de saisir l'évolution de la concertation. De façon générale, lors de ces moments de

concertation, la discussion portait soit sur le contenu de la politique, soit sur l'organisation des consultations.

Entre les rencontres, certaines occasions se prêtaient à des consultations par courrier électronique par le biais desquelles les membres étaient invités à répondre aux questions et à émettre leur opinion. Ceux qui ne pouvaient être présents lors des rencontres étaient approchés par la coordonnatrice afin que toutes les opinions soient entendues. Les acteurs qui ont rejoint le comité en cours de processus ont reçu les informations nécessaires en vue d'assurer une contribution maximale au débat.

Le contenu de la politique était débattu en Comité consultatif où étaient définies les grandes orientations. Les principaux points émanant des discussions étaient notés par la coordonnatrice et un premier jet rédigé en Comité de travail. Ce document était réacheminé par la suite au grand comité en vue de corrections potentielles puis d'une validation du contenu. Les propositions exposant le contenu qui allait faire l'objet d'une délibération étaient dirigées, avant la rencontre, vers les membres du comité. Ceux-ci étaient donc en mesure d'en faire la lecture et d'être ainsi plus outillés pour émettre critiques et commentaires. Lors des échanges, les membres du Comité consultatif apportaient leurs opinions et des recommandations. Et, entre les rencontres, les membres du Comité de travail procédaient aux corrections, poursuivaient la réflexion entamée à la lumière des propositions émises en grand comité et s'afféraient aux mandats donnés par les membres de ce comité. Les nouvelles versions étaient présentées au Comité consultatif à la session subséquente ainsi qu'un compte rendu sur l'avancement et les résultats actualisés des mandats. Lorsque les membres n'arrivaient pas à un consensus ou à un compromis sur le contenu exposé, le sous-comité reprenait le travail jusqu'à ce qu'il y ait accord. Cette façon de procéder correspond au principe de réciprocité défendu par Gutmann et Thompson. La politique fut élaborée à partir de ce processus :

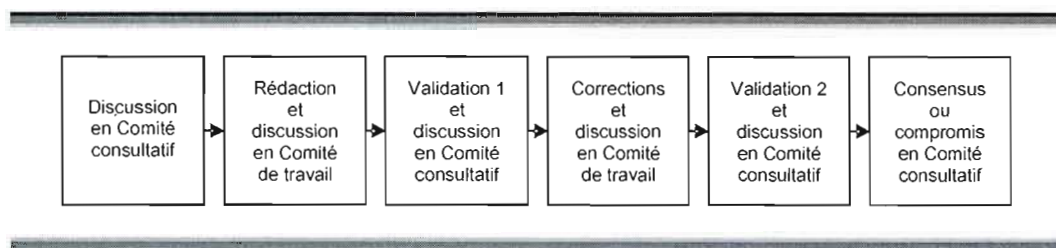


Figure 6.1 Processus général suivi pour l'élaboration du contenu de la politique de développement social en concertation

Cette figure expose le passage de la discussion à la prise de décision en concertation. Les discussions fondamentales eurent lieu au Comité de travail où s'est élaborée plus concrètement la politique. Tous les textes furent vus par le grand comité, assurant une révision des choix effectués en Comité de travail ainsi qu'un raisonnement plus élargi. Les personnes rencontrées considèrent qu'une liaison efficace fut assurée entre les deux comités. Ces derniers se sont alimentés et ont su se compléter. L'apport du Comité de travail fut grandement bénéfique à l'avancement de la démarche. Ce commentaire fut d'ailleurs soulevé à plusieurs reprises au point « évaluation de la rencontre » dans les comptes rendus (voir Appendice C).

Les acteurs du milieu arrivèrent préparés à la première rencontre avec la Ville. En qualité d'instigateurs, ils avaient pris le temps, au préalable, de se donner une vision du développement social et se disaient conscients des craintes et des enjeux de la Ville face à l'adoption d'une telle politique, notamment concernant les engagements financiers. À cet effet, ils tentèrent de rassurer les acteurs municipaux en spécifiant que : « Cette démarche peut se faire sans argent supplémentaire et que les organismes du milieu n'ont pas d'attentes par rapport à un soutien financier » (compte rendu, 1^{re} rencontre du Comité consultatif). Ils auront aussi soulevé la possibilité d'un financement gouvernemental pour soutenir la réalisation du plan d'action.

Ils avaient également réfléchi à un plan de travail pour élaborer la politique. En première étape, ils proposent d'effectuer un inventaire des actions posées sous une approche de développement social par les services municipaux et paramunicipaux

et les organismes communautaires. Ils suggèrent de tenir, par la suite, des consultations publiques afin d'élargir le point de vue du milieu. Avant tout, ils tiennent à mettre sur pied un comité qui procéderait à l'élaboration de la politique; comité qui devait, selon leurs recommandations, faire place à une concertation intersectorielle réunissant acteurs du milieu et acteurs de la municipalité.

D'ailleurs, à plusieurs reprises lors des rencontres, les membres du Comité consultatif ont rappelé l'importance de la concertation entre ces deux milieux, précisant qu'il s'agit d'un principe incontournable en développement social (voir Appendice C). Ils tenaient, de plus, à ce que ce fonctionnement en concertation soit dévoilé lors de moments de médiatisation (articles et conférence de presse) ou encore à l'intérieur de la politique. Ils ont cherché à ce que tous les élus municipaux se sentent partie prenante de cette concertation en les alimentant, de façon régulière, sur l'avancement du projet; notamment, en leur acheminant les comptes rendus. Enfin, les services municipaux furent rencontrés et auront procédé à la validation du travail. Le comité souhaitait une évolution de la réflexion en développement social de l'ensemble des acteurs municipaux.

Au-delà des informations échangées et des occasions de délibération internes qu'il a générées, le Comité consultatif a servi de véhicule pour participer à d'autres instances : rencontre des grandes villes, rencontre avec la Conférence régionale des élus, rencontre avec le Consortium en développement social, Congrès annuel du Réseau québécois villes et villages en santé, rencontre avec le Réseau des entreprises d'économie sociale. Une telle connexité lui offrit un espace d'information, de discussion, de réseautage et de positionnement en tant que nouvel acteur du développement social qui, en plus, réunit la Ville et le milieu, ce qui lui donne une légitimité certaine. Les connaissances générées par ces échanges furent transmises avec transparence au comité, contribuant ainsi à l'enrichissement des membres et du processus d'élaboration. L'information en devenait plus complète et les décisions davantage éclairées. Par leur participation à la concertation, les membres du comité auront eu accès à un espace privilégié d'information.

6.3.2 Le fonctionnement et la nature des délibérations en concertation

Le milieu sociocommunautaire de Trois-Rivières prend la forme d'un solide réseautage. Depuis un certain nombre d'années, les acteurs de ce milieu, qu'ils soient institutionnels (santé et services sociaux, éducation, économique) ou provenant d'organismes communautaires, se rencontrent en différents lieux de concertation et mettent sur pied diverses initiatives venant stimuler le milieu. Certains se côtoient de façon semestrielle; d'autres, quotidiennement. Dans divers comités, tables sectorielles, projets en collaboration, etc.. Le réseau du développement social sur le territoire trifluvien s'amplifie et se solidifie. Une cohésion sociale s'installe entre ces acteurs qui ont appris à connaître leurs différences et qui partagent un même engagement. L'action autonome se veut vivifiante dans le milieu. Une reconnaissance mutuelle préexiste alors à leur rassemblement au sein du Comité consultatif. Cette autonomie et ce dynamisme chez ces acteurs correspondent au modèle de l'empowerment (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Ces organisations sont en réaction relativement aux décisions prises par le pouvoir public et disposent, au sein de leur réseau, d'un pouvoir de décision et de gestion de projets où la Ville devient collaboratrice.

De plus, des structures furent mises en place par les acteurs du réseau telles que le Consortium en développement social, lieu de concertation qui favorise la circulation des informations auprès des acteurs locaux et régionaux et qui constitue un lieu d'échanges et d'enrichissement pour les différents acteurs représentés. Le débat sur la question du développement social et ses enjeux était donc bien enclenché au sein du mouvement social et communautaire. Mais, il y manquait toutefois un acteur, tel que le spécifie une des personnes rencontrées : « Les personnes qu'il faudrait raccrocher au réseau sont nos élus » (Institutionnel 1). La Ville de Trois-Rivières ne dispose pas d'une forte culture de concertation avec la société civile, mais elle s'y ouvre tranquillement.

C'est nouveau, tout le monde s'assoit ensemble, parle de cela, et le fait que des personnes travaillent avec la Ville sur ce sujet là, c'est très nouveau. C'est rare qu'un comité de travail de la Ville s'ouvre à des gens autres que des fonctionnaires ou des élus. Il y a eu trois comités qui ont débuté jusqu'à présent : la politique familiale, un comité du logement social, puis celui-ci. (Administrateur 2)

Des occasions telles que l'élaboration de politiques municipales offrent, en général, un espace de concertation intersectorielle entre acteurs du milieu et acteurs municipaux. Le Comité consultatif a ouvert un tel espace.

Certains intervenants du Comité consultatif avaient déjà travaillé avec la Ville « pour le meilleur et pour le pire », tel que souligné par un des acteurs communautaires rencontrés. Cette pratique était plus courante avec le milieu institutionnel; tandis que la relation avec le communautaire s'avérait plus fragile. À travers l'expérience vécue au sein de la démarche de concertation pour l'élaboration de la politique, les élus, les administrateurs et les intervenants sociocommunautaires ont appris à travailler ensemble, à partager leurs points de vue et à s'approprier.

[...] le communautaire était vraiment mis de côté. La Ville ne supportait pas les organismes communautaires parce qu'elle ne les reconnaissait pas. Elle savait qu'ils existaient, mais ne les utilisait pas. Cela a créé une richesse pour la Ville de reconnaître ces organismes. (Administrateur 1)

Par les enjeux économiques qu'il pouvait encourir pour la municipalité, ce dossier s'avérait très politique. En outre, le projet devait susciter une certaine peur que la concertation ne se transformât en espace de pures revendications ou en perte de contrôle. Avant tout, stagnait une divergence dans les visions du développement social entre les acteurs sociocommunautaires et la municipalité; entre autres, un malaise définitionnel quant à la dimension pauvreté qui sous-tend la notion de développement social.

Quand on s'assoit avec la Ville et que les gens de la Ville disent, par exemple, il faut que la politique de développement social serve à tout le monde et que nous on dit, il faut qu'elle ait un préjugé favorable aux exclus, aux quartiers défavorisés, aux pauvres, ou aux sans-emploi, il y a comme une tension... Ce comité-là a permis d'aller au-delà de ces tensions-là et d'avancer. Les tensions sont là, les points de vue différents de voir sont là, le nier ne serait pas correct. La richesse de l'expérience, à date, est d'avoir avancé tout le monde dans ce dossier-là. (Élue 1)

Cet écart dans la perception du développement social entre les acteurs internes et externes à l'appareil municipal a mené à plusieurs discussions franches au sein du Comité consultatif. Les échanges se sont néanmoins déroulés dans un esprit constructif, d'écoute et de respect de la vision et de la mission de chacun. Tous les membres disposaient d'un espace au sein du débat, propre à leur offrir la même chance : soit d'exprimer leur opinion peu importe leur position, soit d'influencer ainsi l'évolution des discussions. La coordonnatrice assurait la gestion des échanges et les prises de parole. Une juste répartition du pouvoir de discussion entre les acteurs participant était ainsi garantie.

Au début du processus, les acteurs vivent une période d'approvisionnement. À l'avant-plan des discussions, les acteurs priorisent les intérêts de leur organisation respective. Les échanges permettront une montée en généralité, s'élevant au-delà des intérêts corporatifs. La coordonnatrice de la démarche constate qu' : « Il y a toujours eu le souci d'enrichir. Les gens n'étaient pas là par intérêt personnel, par opportunisme. Les gens étaient vraiment là pour la cause. C'est ça, je pense, qui faisait la différence... ». Selon certains, la nomination d'acteurs représentant des regroupements a favorisé l'élargissement des échanges vers un intérêt général.

Quelques décisions furent prises par consensus au sein du comité; d'autres, suite à un compromis. Une personne rencontrée provenant du secteur communautaire remarque que certains aspects auraient pu être poussés davantage et avec plus de fermeté par les acteurs du milieu mais, poursuit-elle, ils ont cherché avant tout à élaborer une politique sociale intéressante pour tous.

...je pense que tout le monde comprenait cependant qu'on était quand même dans un terrain aussi de compromis où on était capable de faire des compromis... pas tellement entre nous parce que la plupart ... à bien des égards, on a une vision assez proche, mais plus par rapport aux élus puis à la Ville parce que c'est quand même la politique sociale de la Ville [...] ce qui fait qu'il fallait trouver à la fois que ce soit intéressant, pertinent selon nous et que ça amène un plus. Mais à la fois, aussi, que ce soit acceptable par les élus et par la Ville... (Communautaire 3)

Les élus (du moins la majorité) n'étaient pas convaincus face à ce projet de politique. De plus, il s'agissait pour les acteurs du milieu d'une occasion de participer à cette démarche tant attendue, et ce, en amont du processus au sein du comité de concertation. Aussi, il devenait dès lors stratégique de jouer la carte du compromis, afin d'assurer la poursuite du projet sous cette forme et son réel déploiement. Cette prise de décision par compromis est le reflet d'une économie du désaccord moral (Gutmann et Thompson, 1996), puisqu'il y a ajustement des points de vue afin d'en arriver à une décision équitable pour tous. Le consensus devient difficile dans semblable contexte où sont réunis des acteurs à la vision interprétative, aux valeurs et aux enjeux divers.

Les membres du Comité consultatif se sont instruits à travers cette expérience qui a favorisé une inter-éducation. Les relations entre la Ville et les organisations du milieu ont évolué et la notion d'interdépendance devenait plus tangible pour chacun. Entendre le point de vue des autres a permis à chaque membre d'élargir sa propre vision de l'autre et de la démarche. Un des principaux résultats de ce projet est l'espace de médiation qu'a ouvert la concertation par la rencontre des acteurs du milieu, des élus et des administrateurs. Bien que n'ayant pas l'habitude de travailler tous ensemble, encore moins sur la question du développement social, ces individus ont œuvré conjointement à identifier les problèmes communs et à trouver des solutions en y contribuant chacun par leur propre expertise. L'espace public de délibération qu'a créé le Comité consultatif a favorisé la résolution des désaccords moraux entre les acteurs du milieu et les acteurs de la Ville.

En dehors des rencontres du Comité consultatif, quelques prises de position assez marquées furent vécues entre certains élus possédant une vision différente du

développement social. Voilà une première zone de conflit entre les participants. Un d'entre eux a même quitté le comité en cours de processus. Selon un des membres rencontrés, certains élus se sentaient mal à l'aise d'amener leur position du fait que ce comité regroupait plusieurs acteurs sociaux et communautaires. Évoluant dans la même sphère, ces derniers jouissaient déjà d'une collaboration implantée de même que du partage de la même vision du développement social.

Il y avait des écarts de perception. Mais moi ce que je disais dans le fond aux élus quand je faisais part tout à l'heure de la médiation culturelle que je faisais, je leur disais de ne pas être mal à l'aise : des fois ils étaient mal à l'aise d'amener leurs positions. Ils avaient l'impression d'être à contre-courant ou d'être le sable dans l'engrenage. Les autres ont plus l'habitude de travailler ensemble, moi comprise, dans le milieu du développement social. (Élue 1)

Toujours selon ce membre, les préoccupations amenées par ces élus, bien que divergentes, ont permis de pousser plus loin la réflexion et de se préparer face aux critiques pouvant émerger du conseil municipal ou de la population et d'enrichir ainsi le contenu de la politique.

J'essayais de leur faire comprendre que leurs positions pouvaient nous amener à cheminer encore plus et à avoir une démarche encore plus intéressante. Même si, parfois, ça n'a pas été facile pour eux et pour les mouvements sociaux. C'est parce qu'il y avait de bons débats où les gens avaient l'impression que tout n'était pas compris de part et d'autres que l'on a produit une meilleure politique grâce à cela, car cela permet de structurer son idée, de la raffiner et de défendre encore plus son idée. Par contre, une des élus a quitté en cours de route : elle tolérait mal cette position. Il y a eu des prises de bec après le forum entre certains membres. Et même certains gens présents au forum n'ont pas appréciés les prises de position de cette élue. Elle a préféré quitter. Mais moi je continue à dire qu'à cause d'elle, on est allé encore plus loin qu'on serait allé. (Élue 1)

La délibération côtoie ici le modèle agonistique de Mouffe (1999). Selon cette approche, le conflit révèle que la démocratie est bien vivante et habitée par un pluralisme. Au sein de la concertation vécue en comité, le conflit a permis de faire évoluer les échanges ainsi que le contenu de la politique.

En Comité de travail, la concertation a évolué différemment. Le nombre réduit de participants a élargi l'espace dialogique et a mené à une structuration plus souple

des échanges. Les rencontres, plus fréquentes et plus longues, ont nécessité une grande implication des membres. Le rôle de ce comité se voulait concret. Les participants focalisaient, principalement, sur la rédaction de la politique municipale à la lumière des commentaires émis en Comité consultatif et des mandats donnés par ce dernier. Une cohésion et une complicité se sont développées entre les membres du Comité de travail, favorisant la transparence dans les discussions et laissant place aux intérêts divergents et aux questionnements. Les échanges étaient basés sur un premier travail effectué par la coordonnatrice et le consultant, suite aux rencontres du Comité consultatif. Les décisions au sein du Comité de travail se prenaient par consensus.

Le travail en comité restreint s'est avéré toutefois ardu en certaines occasions. Une fois les mémoires analysés, les échanges se sont intensifiés. Les membres du comité entraient, en ce moment, en période de débats sémantiques. Lors d'une rencontre portant spécifiquement sur les résultats de la consultation par mémoire, quelques membres firent part de leurs interrogations quant à la classification de certains principes et orientations, manifestant leurs craintes face à l'utilisation des informations tirées des documents de réflexion. L'incompréhension devant la notion de développement social, de même que le niveau de réflexion inégal en la matière chez les différents acteurs, ont ralenti le travail en Comité de travail, engendrant frustration et insécurité. Voilà une seconde zone de conflits en concertation, cette fois, entre les participants au Comité de travail.

Les gens du comité sentirent l'urgence d'interpeller une personne externe au projet ayant l'habitude de jongler avec de tels concepts et en mesure d'accompagner le comité dans cette étape. Lorsque le locuteur n'est plus compris, il doit dès lors prouver la vérité de son argumentation : entre autres, en faisant appel à des experts afin d'en arriver à un accord (Habermas). Deux experts furent ciblés par les membres du Comité de travail. Un élu et un administrateur ont, par la suite, rencontré le maire qui opta pour un acteur ne figurant pas parmi les noms référés en comité, ce qui a envenimé les frustrations. Sachant que la personne désignée était un proche du maire, certaines personnes redoutaient que cet acteur fût choisi afin de

surveiller et de mettre des limites au déploiement de la démarche. Leurs appréhensions tombèrent : ce consultant s'est intégré aux comités et a su obtenir la confiance des autres membres : « Nous nous sommes aperçus que nous pouvions lui faire confiance », spécifie un des acteurs rencontrés. En réalité, ce nouveau joueur a contribué à la démarche par ses expériences accumulées en élaboration de politiques à la Ville.

Les membres du Comité de travail firent aussi appel à trois experts pour les soutenir en cette période d'élaboration du cadre de référence où il fallait énoncer et définir, entre autres, les valeurs et les principes que porte la politique. Ainsi, s'ajoutèrent à la table de travail les trois sommités suivantes : une professeure du Département de sociologie de l'UQAM; un professeur du Département d'études en loisir, culture et tourisme de l'UQTR; un sociologue à l'Agence de santé et services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec. Deux d'entre ces personnes auront participé plus concrètement en prenant part à quelques rencontres du comité et en animant le forum organismes. Aux yeux des acteurs rencontrés, ces experts ont contribué à valider et à donner une crédibilité au contenu.

Plusieurs débats au profil conflictuel eurent lieu au Comité de travail, site de nombreux moments d'échanges. Les membres ont toutefois su gérer les conflits et les jeux de pouvoir pour se concentrer sur le bien commun et leur mission première, soit la rédaction de la politique municipale de développement social. Au Comité consultatif et au Comité de travail, l'ouverture aux intérêts divergents et la transparence dans les opinions ont contribué à l'enrichissement des débats.

La Ville n'a pas cherché à instrumentaliser la concertation en évitant les contre-pouvoirs. Au contraire, elle a invité les acteurs du milieu à participer à la concertation en amont du processus, dont quelques-uns, en certaines occasions, se placent en position de revendication face à elle. Par cette participation à la concertation, elle a consenti aux groupes du milieu différents pouvoirs : pouvoir de discussion et de formulation du contenu de la politique; pouvoir de rendre le débat davantage démocratique par la mise sur pied de dispositifs de participation; pouvoir de pression

sur la décision; pouvoir d'influence, par leur mandat d'élaboration du plan d'action. Les organisations participantes ont ainsi gagné en influence sur le pouvoir public.

Qu'en est-il de l'influence de la concertation sur le contenu de la politique au-delà de la procédure? Les personnes rencontrées spécifient reconnaître leur contribution au sein du document écrit.

Oui, personnellement oui, au niveau de la politique de développement social, au niveau du logement social il y avait entre autres la Ville s'engage... Moi j'ai plutôt demander qu'on précise que ce soit en collaboration avec les organismes et c'est apparu à la fin. C'était bien important que ça passe ce point là, qu'on ne ramène pas toutes les questions du développement seulement entre les mains de la Ville mais en partenariat. Moi je pensais surtout au comité de logement social à Trois-Rivières, c'est le communautaire qui s'occupe du logement social, je voulais être certaine qu'on tienne compte d'eux autres dans cette politique là. (Communautaire 1)

Effectivement, à l'axe d'intervention « Le logement » inscrit dans la politique, on peut lire : « La ville s'engage à développer le partenariat avec l'Office municipal d'habitation et les organismes du milieu » (p. 10). Voilà le type d'impact concret qu'a eu la concertation sur la politique, sans compter la légitimité et le réalisme du contenu qu'a favorisé l'espace de communication consenti aux acteurs du milieu.

6.3.3 Le fonctionnement de la prise de décision en concertation

Dans cet exercice de participation publique en vue d'élaborer la politique de développement social, la Ville, et plus spécifiquement le politique, a joué un rôle décisionnel prééminent. Vraie responsable du dossier, la Ville doit assumer le principe d'imputabilité que sous-tend l'adoption d'une telle politique. Le conseil municipal s'avérait, dès lors, l'acteur décisionnel pour chacune des étapes de formation de la politique : depuis sa mise à l'agenda jusqu'à sa mise en œuvre.

Pour mener à terme l'étape de l'élaboration de la politique, la Ville prit la décision de former un comité composé de représentants du milieu communautaire, institutionnel et municipal. Malgré le rôle consultatif du comité quant à la prise de décision finale, un large espace de discussion et de décision se rapportant au contenu de la politique fut concédé à ce groupe de concertation par le mandat octroyé : établir le

cadre de référence de la politique; élaborer la politique; définir les approches et les orientations de la politique; élaborer un plan d'action triennal et assurer la réalisation de ce plan d'action. Les membres du Comité consultatif ont disposé d'une grande influence sur la composition du comité, en plus d'un pouvoir sur les éléments suivants : choix et planification des mécanismes de participation (mémoires, forum organismes, consultation publique); sélection des invités pour chacun de ces mécanismes; méthodologie utilisée pour analyser les informations reçues. Comme accomplissements supplémentaires, ils auront : fixé les moments de diffusion (conférences de presse, médiatisation), décidé des informations transmises par ces moyens de communication, déterminé la forme que prendrait la politique, choisi le mode de fonctionnement en Comité consultatif, entre autres, quant à la mise sur pied du Comité de travail.

À travers ces pouvoirs et ces influences, certaines décisions devaient être entérinées par la Ville. Les résultats de la concertation vécue en comité furent soumis au directeur général de la Ville et au conseil municipal à titre de recommandations pour validation. Tous (maire et conseillers) furent rencontrés à deux reprises, lors d'étapes charnières à savoir : avant la consultation publique afin de présenter le cadre de référence et en fin de démarche pour y exposer la politique. Ces acteurs municipaux ont émis quelques commentaires et les modifications souhaitées furent apportées. En ces moments, le conseil municipal a joué un rôle que nous pourrions nommer « consultatif décisionnel » en donnant son avis sur le contenu de la politique réfléchi et bâti en Comité de travail et en Comité consultatif. Avis qui devait prendre en considération la somme du travail investi, la représentation municipale au sein des comités et la validation par le conseil municipal et par la direction générale de chacune des grandes étapes de la démarche. Pour obtenir une évaluation équitable du caractère démocratique de la concertation, il faut considérer trois principes : la profondeur de l'espace de délibération alloué aux membres des comités, la qualité de cet espace et le pouvoir d'influence de ce dernier sur les décisions finales prises en conseil municipal.

Certaines décisions ne furent pas prises en comité. Notamment, les règles fixées par le conseil municipal quant au statut du comité et au mandat de ce dernier. Le plan de travail et l'échéancier furent également élaborés en amont du Comité consultatif par les deux administrateurs de la SDÉ et une élue. Susceptibles d'en modifier le contenu, les membres du comité ont pris possession de ces deux documents dès la seconde rencontre. En outre, par le temps qu'ils avaient consacré à élaborer concrètement la politique, les membres du Comité de travail disposèrent d'un pouvoir certain sur son contenu. Cette influence fut toutefois atténuée puisque les participants à ce comité étaient redevables au Comité consultatif. Gage d'une transparence dans les décisions prises et justification de leur position.

Les personnes rencontrées considèrent qu'elles ont eu une influence réelle sur les décisions, du fait qu'elles reconnaissent certaines de leurs propositions dans le document final. Des personnes interviewées spécifient avoir obtenu, en majeure partie, ce que l'équipe souhaitait : sensibiliser les élus au développement social, à la participation citoyenne et à l'intersectorialité; puis, mettre sur pied un comité de suivi.

6.3.4 Des espaces de communication élargis au-delà de la concertation

En plus de l'espace public instauré par la concertation pratiquée au sein du Comité consultatif, plusieurs espaces de communication furent ouverts tout au long de la démarche d'élaboration de la politique de développement social. Le Comité consultatif instaurera une consultation des organismes du milieu par le biais de mémoires, d'un forum destiné aux organismes et d'une consultation publique auprès des citoyens. S'ajoutent à ces dispositifs de participation d'autres espaces qui auront contribué à élargir la discussion. Entre autres, la rencontre organisée dans un quartier de la Ville, la représentation du comité sur d'autres tables ou projets en concertation ainsi que la médiatisation du processus.

Ces modalités de participation ont permis à des citoyens, mais avant tout à des groupes organisés, de prendre part à la discussion en amont du processus. Ces exercices devaient alimenter le comité avant la rédaction de la version finale de la politique. Les prochains paragraphes présentent ces moments de participation.

6.3.4.1 La consultation par la rédaction d'un mémoire (documents de réflexion)

La consultation publique par le biais de mémoires eut lieu du 21 avril au 21 juin 2004, soit sept mois après le début de la démarche. Cette consultation s'est déroulée auprès d'organismes ciblés par les membres du Comité consultatif. Un rapport révèle que la liste d'invitations comptait 150 groupes : des organismes communautaires, des institutions oeuvrant en santé et services sociaux, des associations étudiantes, des institutions scolaires, des organismes et centres de loisirs, des syndicats, des représentants du secteur économique (chambres de commerce, Emploi Québec, Réseau des entreprises d'économie sociale, etc.).

En vue d'outiller les participants, les membres du comité ont procédé à l'élaboration d'un « Guide préparatoire pour la rédaction d'un document de réflexion », lequel fut acheminé à chacune des organisations ciblées. Ce document présente les principales réflexions effectuées en Comité consultatif depuis le début du processus d'élaboration.

Tableau 6.2 Contenu du guide préparatoire pour la rédaction d'un document de réflexion remis aux organisations ciblées par cette consultation

L'historique de la mise à l'agenda de la politique
La raison d'être de la politique
La définition de la notion de développement social
Les niveaux d'intervention d'une municipalité en développement social
Les approches priorisées (multisectorielle, développement intégré et développement durable)
L'objectif général de la politique
L'échéancier adopté
La liste des membres du Comité consultatif
La différence entre une politique et un plan d'action
Les principes et les valeurs élaborés en Comité consultatif qui guident la politique
La mission, les grands secteurs d'activité et le bilan des réalisations en développement social de chacun des sept services municipaux consultés
L'objectif de la consultation

La procédure d'analyse des documents qui seront recueillis

La possibilité de participer au forum organismes pour ceux qui auront rédigé un mémoire

Une série de questions posées afin de susciter la réflexion⁵⁸

Un lexique

Les coordonnées de l'endroit où faire parvenir les documents

Révélaient les fondements du processus et de la politique, ces informations ont alimenté les répondants à la consultation et ont favorisé l'utilisation d'un langage commun. Les informations de ce guide rendaient plus claires les règles de l'espace d'opinions.

Cet espace de communication monologique fut balisé par des questions déterminées à l'avance. Ces questions couvrent, toutefois, l'ensemble des éléments centraux du cadre de référence pouvant être discutés à cette étape. Plus ouverte, la dernière question a laissé place à des suggestions, commentaires et recommandations générales. Le niveau de précision des questions aura aussi facilité l'analyse des informations colligées.

Au total, 34 mémoires représentant environ 100 organismes furent reçus. Il faut savoir que certaines cellules s'étaient regroupées pour rédiger un tel document. Malgré la diversité des organisations participantes, ce sont, en grande majorité, des organismes du milieu communautaire qui auront répondu à cette consultation⁵⁹.

⁵⁸ Voici les questions qui figurent à l'intérieur du guide préparatoire : 1) Êtes-vous en accord avec les valeurs et les principes identifiés par le Comité? Selon vous, y a-t-il d'autres principes ou valeurs à ajouter? Si oui, lesquels? 2) Quels sont les principes directeurs sur lesquels la politique devrait s'appuyer? 3) Quels sont les axes d'intervention que devrait inclure la politique? 4) Quelles sont les orientations correspondant aux axes devant être privilégiées par la politique? 5) Quels sont les objectifs à atteindre par la politique? 6) Selon les trois niveaux d'intervention d'une municipalité, de quelle façon la Ville pourrait être : leader en développement social? Facilitatrice en développement social? Collaboratrice en développement social? 7) Avez-vous des suggestions et/ou des moyens à inclure dans un plan d'action en développement social? 8) Avez-vous des commentaires, des réactions, des suggestions ou des recommandations à nous partager? (p. 20)

⁵⁹ Voici la répartition des documents selon leur provenance (secteur) : Organismes communautaires (16); Associations (étudiantes, paroisse, consortium) (6); Institutions publiques et gouvernementales (santé, éducation, emploi) (3); Entreprises d'économie

Voici les principaux commentaires rédigés suite à l'analyse des documents de réflexion⁶⁰.

Tableau 6.3 Commentaires généraux
sur la consultation par mémoire et sur la lecture des documents

■ Les personnes qui ont participé à la consultation sont favorables et en accord avec la démarche d'élaboration de la politique de développement social.
■ Il n'y a pas de grands écarts entre les propositions du comité et celles des organisations.
■ Il y a beaucoup d'informations relevant davantage d'un plan d'action.
■ Parmi les éléments majeurs à retenir, on retrouve une grande préoccupation pour la démocratie et la participation citoyenne.
■ Le lien entre la municipalité et le milieu revient souvent.
■ Les organisations souhaitent majoritairement que la Ville constitue un Comité de travail permanent responsable de la politique de développement social et qu'il y ait des mécanismes d'évaluation et de suivi de la politique.
■ On constate une grande diversité dans les organisations qui ont participé. Plusieurs milieux sont représentés : communautaire, institutionnel, éducation, association étudiante, santé et services sociaux, économie sociale et développement économique communautaire, mouvement des femmes, action bénévole, loisirs, pastorale sociale.
■ Les organismes du milieu étaient prêts à participer à cette consultation (réf. La qualité des documents reçus).
■ On retrouve dans les documents une distinction importante entre équité et égalité. Les gens soulignent l'importance de l'équité.
■ On sent une unanimité dans le type de rapport que les organismes du milieu souhaitent développer avec la Ville (partenariat).
■ Des valeurs ont été ajoutées et ce, à plusieurs reprises.

sociale (2); Loisirs (2); Mouvements des femmes (2); Revitalisation urbaine (2); Développement économique communautaire (1). Politique municipale de développement social. (Juin 2004). *Consultation publique, documents de réflexion reçus*. Ville de Trois-Rivières.

⁶⁰ Ces informations ont été tirées du compte rendu de la rencontre du Comité de travail de la Politique de développement social de la Ville de Trois-Rivières (p. 2) tenue le 9 septembre 2004 de 9 h à 16 h au Restaurant Chez Gaspard à Trois-Rivières.

- La préoccupation pour la lutte à la pauvreté traverse les documents de réflexion, d'où la distinction importante entre égalité et équité. On souhaite que la politique de développement social n'ait pas l'effet d'exclure une partie de la population au détriment d'une autre.

- Il faut demeurer attentif par rapport aux responsabilités municipales et celles des autres paliers gouvernementaux.

- Le milieu a pris la démarche de la Ville au sérieux et les gens en sont fiers.

- On sent que les organismes du milieu ont apprécié le fait d'avoir eu la possibilité de participer à une consultation.

En référence au tableau 6.3, les organismes ayant participé à cette consultation se sont dits particulièrement préoccupés par les questions de la participation citoyenne, de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et par le rapprochement entre la Ville et le milieu (organismes et citoyens). Ils ont également ajouté de nouveaux éléments à la liste des valeurs, des principes et des axes d'intervention⁶¹.

Les informations tirées des mémoires ont servi à l'élaboration de la première ébauche du cadre de référence de la politique. Aussi, de ces documents de réflexion, 90 items furent recensés et classés en moyens et en objectifs. Alimentés par les membres du comité, lesquels y ont ajouté quelques éléments à partir de leurs propres expertises et de leur perception des enjeux, ces données constituent la base des engagements et des intentions de la Ville qui paraissent dans la politique. Le cadre de référence ainsi que les moyens et les objectifs furent présentés et utilisés à titre de fondement pour alimenter les débats, notamment lors du forum organismes. Les membres du Comité consultatif ont œuvré avec minutie dans

⁶¹ *Valeurs* ressorties des mémoires : Équité (inclut la notion d'égalité et de justice sociale); Intégrité (inclut la transparence, le respect, la tolérance, l'ouverture et la démocratie); Entraide (inclut la solidarité sociale et la participation citoyenne). *Principes* ressortis des mémoires : Accessibilité (services, programmes, équipements, informations); Qualité des milieux de vie (habitudes de vie, cadre de vie, conditions de vie); Vitalité des organisations (organismes communautaires, associations, bénévoles). *Axes d'intervention* ressortis des mémoires : logement, sécurité, famille, travail, culture, loisirs, transport, revitalisation urbaine, environnement. (Document préparatoire au forum en développement social, p. 13).

l'analyse des mémoires afin que les participants au forum retrouvent leurs commentaires et leurs recommandations à l'intérieur de la documentation présentée. Cet exercice compte parmi les défis auxquels fut confronté le comité. Nous y reviendrons.

6.3.4.2 *Le forum destiné aux organismes*

Le forum destiné aux organismes du milieu s'est tenu le vendredi 12 novembre 2004 entre 8 h 30 et 16 h 30 à la Maison de la culture. L'objectif : « permettre aux personnes de réagir sur l'ensemble des informations compilées, d'identifier les consensus, d'éliminer les éléments non recevables et de discuter des éléments faisant l'objet de désaccord » (Document préparatoire au forum, p. 3).

Tous les représentants d'organismes et d'institutions préliminairement invités à rédiger un mémoire recevaient une invitation à participer à ce forum. D'autres organismes se sont ajoutés à la liste après avoir manifesté le désir de prendre part au débat. Près de 140 représentants provenant des milieux municipal (élus et administrateurs), communautaire, associatif, syndical, éducatif, santé, emploi et bénévole ont participé à l'événement.

Quelques jours avant la tenue du forum, tous les participants prenaient possession d'un document préparatoire à cette rencontre. Excellent outil de base créé en vue de susciter la réflexion et la discussion au préalable dans leur organisation.

Ce document expose les règles du jeu qui guideront le Forum. Adressé aux participants, ce guide les incite à transmettre leurs propositions de modifications ou d'ajouts quant au contenu en remplissant un formulaire prévu à cet effet et distribué en début de forum. Ce recueil comporte un bilan des consultations effectuées auprès des services municipaux et paramunicipaux et des organismes du milieu par le biais de mémoires. Relatifs au développement social, à la mission, aux valeurs, aux principes et aux axes d'intervention, les termes et les définitions seront ensuite reportés dans un tableau, prêts à être discutés et évalués. Le forum aura donc lieu dans un cadre préétabli par les membres du Comité consultatif et clairement expliqué en amont de la participation au forum.

Cette séance se déroulera en deux temps. La première partie débute par une allocution du maire et du conseiller municipal président du Comité consultatif suivi d'une présentation du cadre de référence et d'une consultation sur le contenu de ce cadre. À partir d'un système de vote électronique, les participants doivent noter s'ils sont en accord ou non (sur une échelle de 1 à 4) avec chacun des dix-huit énoncés constituant le cadre de référence de la politique, soit sur la définition du développement social, la mission de la politique, ses valeurs, ses principes et ses axes d'orientation. Au total, 88 représentants d'organisme participeront à l'exercice. Les résultats sont compilés en simultané, ce qui permettra de dégager rapidement les dissensions et les questionnements. Les règles de fonctionnement de l'exercice sont précisées. Les participants savent que les éléments incompris ou sur lesquels ils désirent s'exprimer doivent être cotés faiblement afin d'être débattus en atelier en après-midi. Les participants seront majoritairement en accord (80% et plus) avec le contenu proposé, élaboré à la lumière de leur opinion transposée dans les mémoires. L'exercice aura servi avant tout à la validation des éléments proposés dans le cadre de référence.

L'utilisation de ce système a garanti une participation en terme quantitatif, permettant à tous les participants d'exprimer leur niveau d'accord face à un contenu déterminé à l'avance, mais choisi à la lumière de leurs recommandations tirées des mémoires. Cette procédure a cependant balisé et restreint l'espace de débat en terme qualitatif ne permettant pas aux différents acteurs d'approfondir leur point de vue. Les participants ont pu, néanmoins, déterminer les thèmes de discussion en atelier en signifiant leurs désaccords. Les échanges inscrits à l'horaire lors des ateliers se sont déroulés en seconde partie où trois thèmes furent discutés : l'équité, l'accessibilité et la qualité de vie. Des membres du Comité consultatif animeront cinq ateliers. Formés à l'avance, les groupes réunissaient des acteurs de divers horizons (municipal, communautaire, institutionnel) afin d'enrichir la discussion. Ces ateliers ne visaient pas la recherche absolue d'un consensus, mais l'ouverture d'un espace de discussion et de débats en vue de dégager l'opinion générale du groupe. Il n'y eut toutefois pas de grands débats; les gens étant plutôt en mode échanges.

Ces ateliers, considérés espace public, furent suivis d'une plénière où, tirées des mémoires, quelques propositions d'action (90 moyens et objectifs) furent discutées. Grâce à l'audition subséquente d'une synthèse des discussions en ateliers, les participants purent réagir. Par la suite, en procédant à une évaluation du dispositif participatif, ces derniers y sont allés de quelques commentaires avant d'être informés des futures étapes de la démarche d'élaboration de la politique.

Les critiques tirées du forum furent davantage utiles pour alimenter le plan d'action. Les membres du Comité consultatif ont tenté, dans la mesure du possible, de tenir compte avec justesse des suggestions relevées, ce qui semble avoir été apprécié par les participants.

[...]. Nous avons fait aussi des compromis, en disant nous ne pouvons pas aller à 100% de ce que vous nous demandez, mais voici le bout que nous avons pu faire. Il y a une belle complicité qui s'est développée aussi et je pense que le milieu a senti que nous étions respectueux de ça. C'est eux qui pourraient nous le dire, mais je pense que dans les commentaires d'évaluation qu'on a eus, les gens étaient contents d'être consultés de cette façon là. (Administration 1)

Quelques changements au contenu du cadre de référence furent néanmoins apportés suite à ce forum. Entre autres, la « participation citoyenne » fut ajoutée aux principes et aux axes d'intervention, de même que le « développement communautaire ». Dans la politique, les axes furent disposés en ordre de priorité à la lumière des résultats du forum.

En plus des acteurs du milieu, cette rencontre a réuni les directeurs des services municipaux, des administrateurs et quelques élus. Le forum a permis la rencontre de cultures organisationnelles et de valeurs différentes. Considéré unique, ce moment s'avéra enrichissant et fort apprécié de plusieurs, tel que le souligne cette élue municipale.

Ce qui a été aussi très plaisant fut la présence dans un même lieu, un même forum, d'élus, de gens du mouvement social ainsi que de personnes de l'administration publique municipale. Les personnes du mouvement social ont été très impressionnées par cela, parce qu'elles n'ont pas souvent l'occasion de côtoyer régulièrement les élus ou l'administration municipale et pouvoir aller parler avec eux aux pauses, leur apporter leurs préoccupations, participer aux mêmes ateliers. Cela a été riche en résultats. (Élue 1)

Les membres du Comité consultatif dresseront un bilan très positif du forum organisé pour les organismes. Positif par son ouverture et par la rencontre entre divers acteurs de la communauté qu'il a occasionnées. Des commentaires écrits abondèrent suite à la tenue du forum relevant les intérêts des participants du milieu de recréer ce type de rencontres entre acteurs internes et externes au système municipal. Leur témoignage révèle que ce genre d'approche permet de bâtir ensemble, au-delà des séances publiques du conseil municipal où se déploient critiques et revendications. En somme, ces personnes louangent un tel espace d'interconnaissance du langage et des limites et contraintes de chacun.

6.3.4.3 La séance d'information et de consultation citoyenne

La séance d'information et de consultation citoyenne s'est déroulée le jeudi 18 novembre 2004 de 19 h à 21 h à la salle publique de l'hôtel de ville de Trois-Rivières. Le choix de cette étape de la journée (en soirée) avait pour but d'offrir une meilleure accessibilité à la majorité de la population, celle-ci étant généralement peu disponible le jour. Les citoyens furent invités à y participer par le biais de publicités dans les journaux locaux. D'autres furent mobilisés par les acteurs du Comité consultatif étant membres de ces organismes.

Les représentants des organismes communautaires ont ainsi joué un rôle important dans la participation politique des citoyens qu'ils desservent. Au total, 90 personnes ont pris part à cette consultation incluant les élus, les administrateurs et les membres du Comité consultatif. La participation sera considérée satisfaisante par la coordination. On déplorera toutefois la faible représentativité de tous les secteurs géographiques de la Ville, puisque les citoyens présents provenaient, en majorité, des premiers quartiers où évoluent la plupart des organismes inscrits au Comité

consultatif. Parmi les participants qui provenaient des autres secteurs de la Ville, plusieurs étaient des citoyens engagés socialement, des militants ou des bénévoles fortement impliqués. La visibilité du « citoyen ordinaire » était donc faible, reflétant ainsi une mince représentativité sociologique.

À cet effet, la coordination de la politique a proposé que la Ville se dote d'un mécanisme permettant à chaque élu de mobiliser les citoyens de son district afin que ceux-ci participent aux consultations publiques. En outre, il est recommandé dans la politique que la Ville prenne les engagements suivants : mettre en place un mécanisme de consultation tous les deux ans afin de présenter ses réalisations; vérifier le contenu; procéder à la validation dudit contenu avec la population; inviter les citoyens de façon personnelle de telle sorte qu'ils sentent l'intérêt municipal à connaître leur propre opinion, ce qui les incitera à participer. C'est, d'ailleurs, ce que prônent Thibault (1986), Stoker (2004), Rui (2004) et MacKinnon, Pitre et Watling (2007).

La représentation des citoyens et citoyennes lors de cette séance aura, néanmoins, permis à certaines personnes marginalisées, souvent mises à l'écart des échanges monopolisés par les acteurs internes à l'appareil municipal et les grands acteurs sociaux, d'acquérir une voix au chapitre ou, du moins, un espace d'écoute. En mobilisant leurs membres, les groupes sociaux ont contribué à la promotion de la justice sociale favorisant ainsi leur inclusion dans le débat tel que le prescrit la version de la démocratie délibérative défendue par Young (2000).

En début de rencontre, les participants recevaient un document expliquant, à l'aide d'exemples d'actions concrètes, la raison d'être de la politique, la notion de développement social pour la Ville et sa valeur ajoutée pour la communauté. Ce document présente également les étapes d'élaboration de la politique, les objectifs de la politique, un bilan des réalisations municipales en développement social, le contenu du cadre de référence de la politique et le nom des membres du Comité consultatif. Ce même document sera déposé dans les bibliothèques de la Ville quelques jours avant la consultation.

Le maire et le conseiller municipal, président du Comité consultatif, ouvrent le forum par une allocution. Par la suite, tous les éléments du document reçu sont présentés. À la fin de la séance d'information, une période d'environ trente minutes est allouée aux citoyens afin qu'ils puissent exprimer leurs interrogations, commenter et préciser leur opinion quant aux axes d'intervention que devrait prioriser la politique municipale et quant aux aspects que la Ville devrait améliorer. Plusieurs citoyens désiraient prendre la parole à cette consultation. Le temps alloué étant écoulé, la période de questions dut arrêter avant que tous les participants intéressés puissent émettre leur opinion. En fin de séance, la population fut avisée des prochaines étapes du processus, notamment de la volonté d'intégrer des citoyens dans le comité de suivi du plan d'action. Tout comme ce fut le cas au forum organismes, sur la feuille distribuée en début de rencontre, les citoyens furent invités à étaler leurs commentaires quant aux modifications et aux ajouts à effectuer au cadre de référence présenté. Cette façon de faire aura permis aux personnes intimidées par la prise de parole en public de s'exprimer autrement.

Lors de cette séance d'information et de consultation qui a ouvert un espace public aux citoyens, peu de commentaires visèrent le contenu de la présentation. Les propos amenés par les participants ont plutôt servi à la validation des éléments présentés. Avant tout, les citoyens firent part de leurs préoccupations qui auront davantage alimenté le plan d'action. Ce sont les intérêts individuels qui ont dominé sur le bien commun, lors de la mise en forme de ce type de démocratie participative à échantillon élargi. Des plus variées, les préoccupations des citoyens furent alignées sous la bannière de cinquante-trois points. Entre autres sur : la sécurité, l'aménagement urbain, le transport (le vélo et le virage à droite), l'accessibilité à certains sites, l'environnement, le logement social, etc.. Les commentaires tirés de cette rencontre appuieront et compléteront certaines priorités relevées en forum organismes, favorisant ainsi l'identification des axes à prioriser dans le plan d'action. Les membres du Comité consultatif rencontrés ont avoué être fiers de cet exercice d'éducation populaire et de démocratie participative, une des valeurs centrales en développement social.

En interview, des membres du comité se sont montrés conscients de l'abstraction et de la nouveauté que reflète la notion de développement social pour les citoyens, ce qui n'a pas facilité la participation. C'est pour cette raison, d'ailleurs, que le débat a évolué différemment en séance avec les citoyens, comparativement au forum avec les organismes. Le contenu du cadre de référence fut vulgarisé et présenté de façon plus condensée. Peu sensibilisés, peu informés et peu préparés à prendre part à un tel espace, les citoyens n'auront pas participé ou n'auront pu participer pleinement au débat lequel, de toute façon, n'était pas prévu à l'horaire. Il s'agissait davantage d'un espace d'information que d'un espace de discussion. Le modèle de modernisation participative (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005) fut ici adopté par la municipalité, désireuse de voir s'installer par ce dispositif la transparence, la qualité des services et l'accès à l'information face à des citoyens agissant en consommateurs des services publics.

Suite à ce forum, le Comité de travail amorçait la rédaction de la politique. La version considérée finale fera l'objet d'une dernière consultation interne auprès du Comité consultatif, des services municipaux, du directeur général de la Ville et du conseil municipal, pour être adoptée en juin 2005.

6.3.4.4 Les autres espaces de communication

Au cours de la démarche d'élaboration de la politique, des espaces de communication furent érigés sous la forme de séances d'information auprès de représentants d'organismes et auprès de citoyens. Un espace de discussion entre organismes oeuvrant en développement social fut également ouvert. Ce sont des membres du Comité consultatif qui auront initié ces rencontres.

Tout au long du processus d'élaboration de la politique, la Corporation de développement communautaire (CDC) a assuré son rôle de représentation en alimentant ses comités sur l'état d'avancement de la politique afin de susciter leur réflexion. La CDC a répondu aux diverses questions de ses membres et a formé et informé ses comités sur le processus de rédaction d'un mémoire afin qu'ils participent à la consultation et prennent part au forum. Lors de l'assemblée générale annuelle de la corporation, une séance d'information fut organisée en vue de

sensibiliser les organismes à l'importance du projet de politique en développement social, aux enjeux et à la valeur ajoutée d'une telle politique municipale pour le milieu communautaire, ainsi que sur les façons d'y participer et d'y contribuer comme partenaire. Selon le coordonnateur de la corporation, près de quarante organismes membres, sur un total de soixante-deux, auront participé au forum. Des séances d'information avec ces mêmes organismes furent également planifiées en phase d'élaboration du plan d'action.

Avant la consultation effectuée auprès de la population, une rencontre d'information informelle fut organisée dans le secteur Cap-de-la-Madeleine à la demande de la coordination de la Démarche de revitalisation de ce secteur. Entre 35 et 40 citoyens et citoyennes se sont présentés. L'objectif de cette activité était d'informer et d'outiller la population en vue de la consultation citoyenne sur la politique de développement social. Questions et commentaires des citoyens touchaient l'accès aux différents services dans ce secteur, le transport en commun, les quartiers et leur population vieillissante. Quelques citoyens parmi les participants à cette séance se présenteront à la consultation publique du 18 novembre.

La démarche d'élaboration de la politique aura créé une occasion de discussion entre les acteurs du développement social de la Mauricie. En un même endroit, les membres du Consortium en développement social oeuvrant sur le territoire de la Mauricie et les membres du Comité consultatif de la politique furent réunis. Quatre objectifs guideront leur face à face : échanger sur les façons de faire en développement social; se donner une vision régionale du développement social; développer un discours commun face aux décideurs régionaux; démontrer l'importance du développement social en région. Ce fut également une occasion de connaissance entre partenaires de la région et de réseautage en développement social.

6.3.4.5 La consultation des administrateurs municipaux

Les administrateurs des services municipaux et paramunicipaux furent intégrés à la démarche quatre mois après son démarrage. Ils seront rencontrés à quelques reprises en cours de processus.

Tableau 6.4 Informations sur les rencontres tenues avec les administrateurs des services municipaux et paramunicipaux de la Ville de Trois-Rivières dans le cadre de l'élaboration de la politique de développement social

<p>Première rencontre</p> <p>Février 2004</p>	<p>Une séance fut planifiée avec les directeurs de chacun des services afin de les informer sur la démarche et ses étapes.</p> <p>Les directeurs ont identifié un répondant au sein de leur service.</p> <p>Les répondants de chaque service furent rencontrés lors d'une séance de formation et d'échanges.</p> <p>Ils ont travaillé à partir d'une grille d'analyse basée sur une approche d'éducation populaire les sensibilisant au développement social et à sa mise en œuvre.</p>
<p>Seconde rencontre</p> <p>Mars et octobre 2004</p>	<p>Des groupes de discussion furent menés afin de recenser actions, approches et réalisations en développement social.</p> <p>Au total, dix groupes de discussion furent organisés avec les services municipaux et six avec les services paramunicipaux.</p>
<p>Troisième rencontre</p> <p>Décembre 2004 et janvier 2005</p>	<p>Les administrateurs ont procédé à la validation de la première ébauche de la politique de développement social.</p> <p>Ils ont commenté et questionné ses valeurs, ses principes, ses approches et ses orientations.</p> <p>Ils se sont prononcés sur les engagements et les intentions de la Ville, sur les axes d'intervention retenus et la composition du comité de suivi.</p>
<p>Quatrième rencontre</p> <p>Printemps 2005</p>	<p>Cette rencontre s'est déroulée lors de l'étape d'élaboration du plan d'action.</p> <p>Chaque service fut rencontré à partir des actions tirées de leurs rencontres, des mémoires, du forum et de la consultation citoyenne qu'ils ont modifiées et alimentées.</p>

Cette consultation des représentants de l'administration municipale ouvrait un espace de communication formelle sur le développement social dans chacun des services qui ont débattu de la question. Elle ouvrait un second espace avec les coordonnateurs siégeant au Comité consultatif rencontrés à quelques reprises. Aux dires de la coordonnatrice de la démarche, malgré la surcharge de travail que ce processus imposait aux administrateurs municipaux, sans compter le changement de vision et de mode de gestion que cette approche encourageait pour eux, ils ont collaboré de façon ouverte et transparente et ont œuvré aux mandats qui leur furent confiés.

6.3.4.6 La médiatisation du processus d'élaboration de la politique de développement social

La population fut avisée de l'état d'avancement de la démarche d'élaboration de la politique de développement social à travers les médias. Notamment par l'intermédiaire de publications dans les journaux de quartier, locaux et régionaux et par le biais d'une entrevue télévisée et de conférences de presse.

Plusieurs articles ont paru en novembre et décembre 2004 afin d'informer la population et les organismes sur la tenue de la consultation citoyenne et du forum organismes. Une plus large couverture médiatique fut consacrée à la consultation publique, spécifiquement destinée aux citoyens jusqu'alors peu informés sur la démarche comparativement aux organismes. Ainsi, une dizaine d'articles furent publiés dans les journaux suivants : le Bulletin des premiers quartiers de Trois-Rivières, le journal de rue La Galère, les journaux locaux Le Trifluvien et l'Hebdo Journal (tous deux acheminés dans l'ensemble des foyers de la ville), les journaux régionaux Le Nouvelliste (distribué aux abonnés) et la Gazette populaire (acheminée à l'ensemble des ménages). De ces articles, quelques-uns présentent l'état d'avancement de la démarche et annoncent le forum et la consultation publique. D'autres dressent le bilan des résultats de ces dispositifs de participation. D'autres encore annoncent l'adoption de la politique.

Tableau 6.5 Informations sur les espaces de communication ouverts par le biais d'articles, de conférences de presse, des réseaux et d'un interview sur la politique de développement social

<p>Les articles</p>	<p><i>Articles recensés publiés avant la tenue du forum et rédigés à partir d'un entretien avec deux élus membres du Comité consultatif. Il informe sur :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Le mandat imposé aux grandes villes quant à l'élaboration d'un plan en développement social ■ Trois-Rivières en tant que ville la plus avancée face à ce mandat ■ Les réalisations effectuées lors de la première année d'élaboration de la politique ■ Le but de la politique et les services municipaux impliqués ■ La composition du Comité consultatif et du Comité de travail ■ La consultation par mémoire tenue auprès des organismes
----------------------------	---

- La consultation de la direction des services de la Ville
- La mise en œuvre d'actions en développement social par la Ville et la nécessité de poursuivre et d'améliorer ces actions
- Le report de l'adoption du plan d'action afin de ne pas engager le nouveau conseil municipal
- L'unanimité des organismes du milieu quant à la nécessité de déposer un plan d'action et de créer un comité de suivi

Deux articles parmi ceux répertoriés ont couvert le déroulement du forum avec les organismes. Ces textes informent la population sur :

- Les participants au forum (nombre et type d'organismes)
- Le fonctionnement (vote par système électronique) et les résultats de la consultation
- La provenance des éléments qui ont fait l'objet de priorisation
- Les priorités relevées par les organismes qui constitueront les axes de la politique
- Les éléments qui n'ont pas fait l'unanimité auprès des participants et qui ont été discutés en ateliers
- La présence des administrateurs municipaux à ce forum et la perception positive des acteurs du milieu face à cette participation
- L'appréciation des organismes du milieu quant à l'annonce du maire sur la mise sur pied d'un comité de suivi
- Les requêtes des acteurs sociocommunautaires qui souhaitent que la Ville considère le développement social sous une perspective intégrée
- La tenue prochaine de la consultation citoyenne et une invitation à y participer
- Les étapes qui suivront les consultations soit la rédaction de la politique et l'adoption du plan d'action

Le Bulletin des premiers quartiers a publié un article avant la consultation citoyenne. Nous y retrouvons les informations suivantes :

- Une explication de la démarche, de ses objectifs et de ses enjeux
- Une définition de la notion de développement social (à l'aide d'exemples d'actions réalisées sous cette approche par les services municipaux)
- Une annonce de la consultation citoyenne
- Une invitation aux citoyens à y participer en précisant qu'ils sont les plus concernés par cette politique

Les résultats de la consultation publique ont été exposés dans quelques articles. Ils avisent sur :

- Les informations transmises au public lors de la consultation
- Les principales préoccupations des citoyens relevées lors de la période de questions et de commentaires.
- Les suites de la démarche : rédaction, adoption, plan d'action

	<p><i>Des articles ont été publiés à la fin du processus (juin 2005) afin d'annoncer l'adoption de la politique. Ils informent sur :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Le déroulement de la démarche ■ Les éléments contenus dans la politique ■ Les axes de la politique comme résultats des consultations ■ L'importance du directeur général de la Ville au cours du processus ■ L'impact de la participation des acteurs du milieu dans la démarche qui a permis de pousser plus loin la réflexion ■ L'implication de tous les services et leur rôle majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action ■ Les engagements de la Ville face au développement social ■ Le lancement officiel de la politique ■ Les endroits où il est possible de se procurer la politique
Les conférences de presse	<ul style="list-style-type: none"> ■ La première conférence s'est déroulée lors du lancement de la consultation par mémoire ■ Elle a permis de présenter la mise en contexte de la politique, le plan de travail de la démarche et les membres du comité ■ Au total, quarante personnes ont assisté à cette conférence ■ Étaient présents : les organisations ciblées par la consultation mémoire, les directions des services municipaux et les membres du conseil municipal ■ Plusieurs médias ont répondu à l'invitation ■ Certaines organisations ont manifesté le souhait de se joindre au comité suite à cette conférence ■ La seconde conférence de presse s'est déroulée lors du lancement de la politique ■ Environ cinquante personnes ont participé à cette conférence ■ Étaient présents : les organisations qui ont participé au comité, des directeurs de services municipaux, le maire et quelques conseillers municipaux ■ Plusieurs médias ont répondu à l'invitation
Les réseaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Plusieurs organismes ont été informés sur la tenue du forum à travers le réseau de chacun des membres du Comité consultatif ■ Le courrier électronique a été fortement utilisé pour faire circuler les informations ■ Les organismes ayant acheminé un mémoire ont reçu une invitation à participer au forum
L'interview	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lors du forum organismes, les médias ont été invités à filmer des images et à interviewer le maire et le directeur général de la SDÉ ■ Les entrevues ont été diffusées lors d'un bulletin de nouvelles

La variété des journaux sélectionnés pour la diffusion des informations a permis de rejoindre un plus large éventail de citoyens. Trois journaux visent l'ensemble de la population locale ou régionale (Le Nouvelliste, L'Hebdo Journal et Le trifluvien). Les trois autres journaux (le journal de rue La Galère, la Gazette populaire et le Bulletin des premiers quartiers) possèdent une vocation différente, se faisant notamment défenseurs de justice sociale, de solidarité et de participation en vue de développer une conscience sociale et politique chez la population trifluvienne et mauricienne. Deux journaux parmi ces derniers sont distribués à plus petites échelles et à des populations ou des territoires particuliers.

La médiatisation de certaines étapes de la démarche a ouvert un espace de communication monologique, c'est-à-dire unilatérale et descendante (Mermoud-Thomassian, 2003), de la Ville vers les citoyens et les organismes. Cette communication assure une transparence et vient compléter les espaces dialogiques plus ou moins intenses vécus à travers les divers dispositifs de participation publique mis en œuvre au cours de la démarche. Est-ce que cet espace traitant du développement social, notion relativement abstraite pour plusieurs, a su attirer la curiosité des citoyens? Sans doute. Les curieux et les intéressés se sont néanmoins instruits de la notion du développement social à partir de définitions et d'exemples d'actions concrètes réalisées par la Ville. De plus, ils auront eu l'occasion de suivre le déploiement de la démarche et d'être au fait des résultats d'étapes ciblées. Ayant ainsi augmenté leurs connaissances sur le processus d'élaboration d'une politique municipale et sur son contenu, ils furent avisés de leur possible participation à l'espace d'information et de consultation qui leur fut, ensuite, ouvert. La coordination de la démarche demeure encore aujourd'hui disponible pour répondre aux questions concernant l'élaboration de la politique et pour rendre accessibles au public les diverses informations relatives au dossier, ce qui permet une traçabilité des débats.

6.3.4.7 Les défis de la participation publique : de l'organisation de la concertation à la mobilisation lors de la consultation citoyenne

En concertation et lors des autres moments de participation, les acteurs du comité ont dû faire face à certains obstacles qui se traduisent ici en termes de défis. À cet effet, les témoignages révèlent les points suivants : une difficulté du travail en concertation à partir de concepts; l'ampleur du temps et de l'énergie que nécessite la validation; la complexité d'une représentativité totale des propos relevés en consultations; la faible vision commune entre les acteurs du milieu et la municipalité; la difficulté que pose la mobilisation citoyenne.

Une gestion des discussions en débat sémantique. Parmi les personnes rencontrées, notamment les membres du Comité de travail, plusieurs ont soulevé la difficulté de travailler en concertation à partir d'éléments de contenus conceptuels. L'élaboration du cadre de référence, incluant la définition du développement social et la définition de l'ensemble des valeurs, principes et axes d'intervention, semble avoir constitué la partie la plus ardue à réaliser. Cet exercice demande une familiarisation et une compréhension de tous envers les concepts de base utilisés : ce qu'est une valeur, un principe, etc.. Apprentissage commun qui n'est pas toujours évident, tel que le précise cet acteur institutionnel.

Il y a des bouts où tu revires la phrase dix fois de suite de bord, parce qu'on est à l'entour d'une table, on est plusieurs. Même des fois après plusieurs discussions on s'entendait tous pour une définition du principe mettons, puis quand on se revoyait trois semaines après et qu'on se faisait lire la définition, on disait « voyons comment ça qu'on n'a pas dit telle et telle affaire, ou on devrait dire telle où telle chose », pour se rendre compte finalement que c'était la définition d'il y a trois mois puis qu'on revenait encore là-dessus... (Institutionnel 2)

Ce type de discussion peut donner l'impression d'une perte de temps ou d'une stagnation dans l'évolution du projet. Au Comité consultatif formé de plusieurs acteurs, les discussions sur le sens de chacun des termes furent laborieuses. Elles le furent autant, et même davantage, en Comité de travail constitué de six personnes seulement. C'est en cette période que le soutien d'experts habilités à la clarification des notions fut sollicité.

Une validation constante. Le contenu de la politique élaboré en Comité de travail fut validé à maintes reprises, entre autres en Comité consultatif. Afin d'assurer une procédure démocratique et une conformité avec la réalité de tous les acteurs touchés par la politique de développement social, ce même contenu dut être également validé en consultations auprès des organismes et des institutions du milieu, des services municipaux, des citoyens et citoyennes, du directeur général de la Ville et du conseil municipal. Cette validation constante sollicite temps et énergie tel que le spécifie cet administrateur :

C'est sûr que des fois, quand tu es dans le travail plus clérical, tu as l'impression que ça traîne parce qu'on te fait recommencer trois fois les mêmes affaires. Tu te dis « je ne suis plus capable du comité, je ne suis plus capable de consulter, je veux qu'on arrive à quelque chose », parce qu'à un moment donné tu as l'impression que tu es toujours en train de recommencer. Plus tu réfléchis à quelque chose, plus tu changes les mots, tu changes le sens; donc des fois c'était comme « hé là j'ai hâte qu'on arrête de consulter », mais c'était vraiment parce qu'on cumulait beaucoup de rencontres, de discussions [...]. (Administrateur 2)

La validation nécessite une planification minutieuse et flexible et une ouverture à la critique. Il peut s'avérer difficile de faire consensus auprès de tous et chacun et de tenir compte de l'ensemble des commentaires et des recommandations relevés par les divers acteurs consultés. D'où le prochain défi.

Une représentativité des propos relevés en consultations. La volonté de tenir compte de tous les éléments soulevés par les acteurs invités à participer à l'élaboration de la politique, soit les propos tirés des mémoires, a complexifié et alourdi le travail de réflexion et de rédaction du cadre de référence. Il est possible de s'y perdre à vouloir tout intégrer, tel que le souligne cet acteur.

Nous nous sommes rendus compte que certaines propositions n'étaient même pas sensées. Nous nous sommes alors demandé si nous avions l'obligation de tout prendre car nous avons perdu du temps à essayer de le faire, par respect, mais il y avait des choses qui ne marchaient pas. Nous avons donc pris certaines propositions, nous les avons reformulées et les avons greffées à d'autres. (Administrateur 1)

Éviter le simulacre de démocratie et profiter au maximum de l'expertise des personnes consultées demeurent une approche des plus responsables. Une limite dans la prise en compte des avis est justifiable dans la mesure où les commentaires cadrent dans les objectifs de la démarche et où les règles de la discussion se veulent claires entre le consultant et le consulté (Certu, 2000).

Une vision commune. Rassembler les acteurs du milieu et les acteurs municipaux autour d'une vision commune du développement social constitue un enjeu majeur de la concertation vécue dans le cadre de l'élaboration de la politique municipale à l'étude, selon les informations tirées des entretiens. Travailler en concertation au niveau des orientations suppose un travail sur le plan des priorités, des modèles d'analyse, des façons d'analyser la réalité et d'interpréter les besoins (Schneider, 1987). Dès lors, le partage d'une vision commune entre les acteurs de la concertation devient une condition incontournable à un processus efficient et efficace.

Les approches que sous-tend le développement social nécessitent un changement dans les façons de faire, de voir et de penser la gestion municipale et le politique chez les administrateurs et les élus. Ces derniers ont dû faire preuve d'ouverture lors de cet exercice de participation. Le développement social prône, entre autres, une concertation plus active entre la Ville et les organismes du milieu; donc, un certain partage du pouvoir ou, du moins, un espace d'influence élargi. La rencontre avec les organisations sociocommunautaires et les acteurs municipaux provoquée par le forum aura favorisé la démystification des perceptions de part et d'autre et abattu certaines barrières et présupposés maintenus jusque-là.

Une mobilisation citoyenne. Ce défi a été également noté par Bacqué, Rey et Sintomer (2005). Tel que soulevé précédemment, peu de citoyens dits « ordinaires » ont participé à la séance d'information et de consultation qui leur était destinée, affaiblissant ainsi la représentativité sociologique des citoyens de la ville. Pour contrer ce manque, une des personnes rencontrées souligne qu'en plus du travail effectué par les organismes du milieu pour mobiliser leurs membres, les élus

auraient dû contribuer à une telle mobilisation auprès des citoyens de leur district, les sensibilisant à la cause et favorisant ainsi leur participation.

[...] ce qui fait que c'est peut-être la partie qu'il faudrait retravailler, en se donnant un mécanisme où chaque élu dans son district pourrait aller chercher ses citoyens et en amener quelques-uns. Nous n'avions malheureusement pas tous les secteurs de la ville représentés; des fois oui, mais parce que c'était des gens engagés socialement, des militants ou des bénévoles [...].
(Administrateur 2)

Bref, il s'agit d'assurer la mise en place de conditions qui facilitent la mobilisation leur permettant de passer d'une citoyenneté passive à une citoyenneté active. Cette façon de faire privilégierait le modèle de démocratie de proximité (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005) qui s'applique à l'échelle du quartier et valorise le dialogue entre les citoyens et les élus.

La participation des citoyens constitue un défi pour plusieurs initiateurs de démarches de participation publique ou sociale, d'autant plus lorsque le thème au cœur de la discussion leur est inconnu. Certains citoyens « résident » davantage dans la ville qu'ils n'y « habitent », faisant d'eux des administrés, des consommateurs et des clients des services publics. Pourtant, par sa proximité physique, le palier municipal offre aux citoyens la possibilité d'influencer l'amélioration et le développement de leur milieu de vie. Cet attribut accordé au palier municipal ne suffit toutefois pas à mobiliser les citoyens. Le défi s'étend au-delà de la question d'échelle. S'ajoute à ce déterminant de la participation citoyenne l'impact direct de l'objet en consultation sur la qualité de vie du résident. C'est connu et reconnu, sous l'esprit individualiste qui teinte notre société, de nombreux citoyens ne prennent part à la participation que lorsqu'ils se sentent directement touchés par l'objet en débat. C'est alors qu'ils y répondront par leur présence, animés de passion et de détermination. La complexité de la discussion autour de concepts s'est également fait ressentir en consultation avec les citoyens qui ont dévié les échanges sur des actions concrètes touchant leur quotidien. L'espace physique était accessible à tous. Mais, par l'abstraction que dégage le terme développement

social, l'espace sociologique l'était beaucoup moins. Malgré l'exercice de vulgarisation.

De ce défi découle un autre défi : recentrer les visions sur le bien commun ou l'intérêt général, soit passer du *je* au *nous*, encourageant ainsi la distanciation des pôles de la relation offres \leftrightarrow demandes. Les gens doivent être amenés à s'ouvrir à la réalité des autres. C'est en ayant l'occasion de dialoguer avec différentes personnes et acteurs qu'il est possible d'acquérir une sensibilité à l'autre. La formule du sondage délibératif que proposent Fishkin et Ackerman (2003) où l'on informe au maximum les citoyens et on leur offre un réel espace de discussion et de débat favorise cette montée en généralité. Ce processus nécessite un investissement en temps, argent et énergie. Mais, en définitive, cette mécanique devient immensément riche en termes de compétences démocratiques acquises.

Le tableau 6.6, élaboré par la coordination de la démarche d'élaboration de la politique municipale de développement social, souligne les éléments positifs et les difficultés rencontrées en cours de processus. Ce bilan vient compléter notre analyse des défis.

Tableau 6.6 Bilan de la démarche :
les bons coups et les difficultés selon la coordination⁶²

Les bons coups	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La présence d'une élue issue du développement social ▪ La formation et la consultation des employés municipaux ▪ L'implication des services municipaux et paramunicipaux ▪ La consultation très élargie d'un ensemble de partenaires ▪ La participation des services et des partenaires
Les difficultés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La méconnaissance du développement social en milieu municipal ▪ La résistance aux changements ▪ L'absence de sources de financement liées au développement social ▪ L'équilibre entre le politique et l'administratif ▪ Les rapports de pouvoir

⁶² Les énoncés de ce tableau ont été pris à l'intérieur du document *Présentation de la ville de Trois-Rivières*, dans le cadre du 17^e colloque annuel du Réseau québécois villes et villages en santé. Les plans d'action en développement social dans les villes. 9 septembre 2005. Saint-Pacôme, p. 21-22.

Il est noté, à titre d'éléments positifs, la présence d'une élue oeuvrant en développement social au sein du Comité consultatif et du Comité de travail. Fortement impliquée dans le milieu communautaire et nouvellement élue à titre de conseillère municipale à ce moment, cette dernière aura contribué à la sensibilisation des autres élus municipaux et des acteurs du milieu se faisant la médiatrice culturelle par l'explication de la réalité des uns et des autres. Il est également noté en guise de « bons coups », l'implication de tous les services municipaux et paramunicipaux au sein de la démarche, en particulier, par le biais de formations et de groupes de discussion. Cette façon de faire a permis d'expliquer la signification du développement social appliquée à un contexte municipal. La consultation et la participation de tous les partenaires, surtout des groupes organisés du milieu, comptent aussi parmi les réussites de cette démarche.

En contrepartie, certaines difficultés sont relevées. La faible connaissance des acteurs municipaux quant au développement social est soulignée. Effectivement, comparativement aux acteurs sociocommunautaires penchés sur cette approche depuis plusieurs années déjà, la Ville a accumulé un certain retard. La mise à niveau, ou, plus réaliste, la réduction du décalage quant à la compréhension de cette notion, a causé un ralentissement du processus. Cette étape s'avérait néanmoins indispensable, la Ville étant le porteur de la politique. Les acteurs municipaux se sont montrés, au départ, quelque peu fermés aux changements qu'impose le développement social. Leur méconnaissance de cette notion en fut le point d'origine. Les occasions de discussion entre la Ville et le milieu qui ont eu cours tout au long de la démarche ont favorisé la sensibilisation et l'ouverture des acteurs administratifs et politiques. Une des raisons au cœur de la résistance démontrée par la Ville est reliée à l'engagement financier qu'une telle approche nécessite. L'absence de sources de financement marqua le déploiement de la démarche de balises infranchissables.

Cette inquiétude face aux coûts que pourrait engendrer une telle politique (voir Tableau 6.6) amène la question de l'équilibre entre le politique et l'administratif tel que le soulignent Tindal et Tindal (2009) dans leur écrit. La Ville doit assumer à la

fois un rôle politique en étant sensible à la vie collective locale et un rôle administratif qui la ramène à la production de biens et de services et à la recherche d'efficacité et d'efficience au niveau économique. Un risque de déséquilibre entre ces deux rôles devait fortifier la résistance de la Ville face à l'approche que prône le développement social.

À ces difficultés, s'ajoutent les relations de pouvoir. Cette démarche rassemblait divers acteurs, aux horizons, aux valeurs et à la vision plutôt disparates. Les rapports de pouvoir entre les acteurs avaient leur place, et ce, au-delà du titre. N'ayant pas la même perception définitionnelle du développement social, les élus auront vécu certains conflits idéologiques entre eux.

6.3.5 La concertation pratiquée dans l'élaboration de la politique de développement social : une délibération à deux niveaux, élargie par l'ouverture d'espaces de communication multiples

À la lumière des informations présentées dans les pages précédentes, la concertation vécue à l'étape de la formulation de la politique de développement social s'est déployée à deux niveaux, soit au sein du Comité consultatif et au sein du Comité de travail. D'un espace à l'autre, la profondeur délibérative s'est avérée inégale mais complémentaire. C'est avant tout au Comité de travail, sous-comité formé à partir du Comité consultatif, que les grandes réflexions, la majeure partie des discussions et la rédaction de la politique furent effectuées. Les séances de travail de ce comité étaient plus fréquentes et d'une durée plus longue favorisant ainsi un approfondissement dans les discussions. Composé de six personnes et sous-divisé en deux équipes en certaines occasions (politique et plan d'action), l'espace d'échange et d'écoute entre les membres de ce comité restreint se voulait plus élargi et plus approfondi. Redevable au conseil municipal, le Comité consultatif concentrait ses discussions autour du matériel élaboré en Comité de travail. Par leurs commentaires et leurs questions, les acteurs siégeant à ce grand comité alimentaient et orientaient la réflexion et la rédaction.

La concertation pratiquée au sein de ces deux comités était fondée sur la délibération. Tout d'abord, aux dires des personnes rencontrées, chaque participant disposait d'un droit de parole, pouvait appuyer son argumentation, écouter et être écouté, et ce, dans une ambiance de respect malgré les échanges plus conflictuels à l'occasion. En début de démarche, s'installe d'abord une période plus intense d'appropriation entre les acteurs du milieu et les acteurs de la Ville. Étape incontournable dans le cas présent, du fait des intérêts organisationnels de chacun teintés de néo-corporatisme, lesquels s'estomperont pour faire place à un intérêt général tourné vers la qualité de vie des citoyens et citoyennes et leur responsabilisation. Cette période d'interconnaissance et de reconnaissance devait améliorer la légitimité perçue des uns et des autres. Bien que le pouvoir décisionnel final sur l'adoption de la politique fût concentré aux mains du conseil municipal, les membres du Comité consultatif furent en mesure d'influencer le processus, de questionner le plan de travail de la démarche et de proposer de nouvelles règles.

Au sein des comités de concertation, les discussions étaient basées sur le consensus. Toutefois, à certains moments, un raisonnement rationnel a mené à des compromis visant avant tout la poursuite du projet et son réel déploiement. Les acteurs de la concertation furent privilégiés, libres d'accéder à plusieurs informations livrées par différentes voies : discussions en comité; échanges et commentaires recueillis lors des consultations; discussions vécues avec quelques élus et administrateurs de la Ville; rencontres parallèles déterminées avec d'autres organisations et avec la population. De plus, la représentation du comité au sein de la table des grandes villes en élaboration de leur politique de développement social donna accès à d'autres informations devant enrichir le processus d'élaboration et les membres du comité. Enfin, certaines étapes de la démarche furent médiatisées, informant la population et les organismes du déploiement de la politique, des dispositifs de participation ouverts par la Ville telle que la tenue du forum et de la consultation publique et de l'adoption de la politique.

La concertation au cœur de la formulation de la politique de développement social s'est avérée toutefois fermée et exclusive. Par son invitation d'acteurs ciblés et par

sa volonté de centralisation sur la représentation collective. Cette modalité de participation a favorisé une délibération des groupes sélectionnés (Fishkin et Ackerman, 2003), privilégiant la qualité des échanges (face à face) à la quantité de participants.

Ce ne sont pas tous les acteurs touchés par la question du développement social qui auront pu participer à la concertation (femmes, syndicat, personnes handicapées, nouveaux arrivants, etc.). L'ouverture d'espaces publics parallèles à la concertation vécue en comités a permis d'intégrer un plus large éventail d'acteurs. Mais ces dispositifs de consultation se sont avérés, une fois de plus, davantage accessibles à la représentation collective. Les organismes ont bénéficié d'un espace majeur comparativement aux citoyens. La participation publique reflète, sans nul doute, un débat à deux étages inégaux, voire à un seul étage : soit, entre groupes organisés. Les informations qui ont circulé et l'espace de discussion et d'influence consenti sont largement en faveur des organismes qui ont pu s'exprimer par l'intermédiaire de mémoires et lors du forum organismes s'étalant sur une journée. Sans compter qu'ils ont participé à l'élaboration du plan d'action, outil de travail concret des administrateurs municipaux. Dans ce vaste espace qui leur fut concédé, les organismes et les institutions du milieu en possession de la notion de développement social ont joué, avant tout, un rôle d'expertise plus que celui d'une contre-expertise.

Par leur présence au Comité de consultation, les organisations externes à l'administration municipale ont favorisé l'élargissement du débat auprès des autres organismes avec lesquels ils oeuvrent sur la question du développement social en mettant en place des dispositifs consultatifs. L'implication de ces acteurs a influencé le contenu de la politique. Elle a favorisé l'adoption par la municipalité d'un mode de gestion privilégiant la concertation de la société civile et la participation citoyenne. À cet effet, l'axe évoquant le développement communautaire à l'intérieur de la politique de développement social indique que la Ville prend deux engagements : faire davantage appel aux ressources du milieu pour des interventions en lien avec des problématiques sociales; travailler en concertation avec les ressources du milieu afin

de développer des innovations sociales. Pour ce faire, la Ville souhaite maintenir un échange constant et soutenu avec les différents partenaires du développement social, soutenir les organismes et les initiatives en développement local, renforcer les liens avec les partenaires du milieu et valoriser l'action bénévole (Politique de développement social, 2005, p. 30).

En ce qui concerne la participation citoyenne, la Ville s'engage à favoriser la participation des membres de la communauté au sein de ses différentes structures. Deux actions sont envisagées : une mise sur pied de mécanismes de consultation, de communication et d'information auprès de la population dans le but de promouvoir une démocratie participative; une transmission des informations rendues plus accessibles concernant leur contenu et leur diffusion (p. 28). L'influence des organismes du milieu par leur participation intense à l'élaboration de la politique de développement social a favorisé l'institution d'une concertation au-delà de la phase d'élaboration. La concertation devient un engagement concret de la Ville. Lequel engagement sera énoncé publiquement. Par leur leadership, les représentants des organismes communautaires ont donc joué un rôle majeur tout au long du processus de concertation. Le pouvoir détenu par la Ville s'est vu équilibré par l'espace consenti aux acteurs du milieu au sein du débat (Harisson et Munton et Collin, 2004).

Par définition, le développement social prône une approche de participation citoyenne, tel que le précisent, entre autres, Lévesque, Jean et White (2002) dans leur étude. Le développement social doit résulter en une « amélioration de diverses situations dans lesquelles les individus et les collectivités vivent » et doit correspondre à « l'amélioration de la capacité des individus et des collectivités à résoudre leurs problèmes et à l'augmentation de l'implication des citoyens dans leur milieu » (p. xv). Ce principe est, de plus, largement illustré à l'intérieur de la politique.

Toutefois, ici, les citoyens et les citoyennes sont les grands absents du débat. À ce sujet, certains témoignages rapportent que les citoyens étaient représentés par le biais des représentants des organismes communautaires ou par les élus.

Les élus sont des citoyens, et ils connaissent mieux leur quartier, leur secteur, ils sont proches des gens, et dans les municipalités. Les élus sont les plus importants pour porter le développement social. (Institutionnel 1)

Les démarches de revitalisation de quartiers [...] toutes ces personnes sont très près des citoyens des premiers quartiers; donc cela nous apportait un regard critique par rapport à la population. (Administrateur 2)

Le développement social met l'accent sur l'éducation populaire et cherche à renforcer l'autonomisation de la population. Ce que la participation des organismes, souvent représentés par leur permanent, ne maximise pas. Ce sont davantage les acteurs déjà sensibilisés à la question du développement social, particulièrement les organismes communautaires, qui sont porteurs de la formation préalable à la participation. Nous savons qu'il ne suffit pas de donner la parole aux citoyens pour qu'ils la prennent. Ainsi que le prescrit le Groupe Certu (2000), il faut les outiller afin qu'ils acquièrent une compétence démocratique leur permettant d'apprendre à s'exprimer, à écouter et à débattre, se sentant ainsi plus en confiance. Voilà donc une occasion d'apprentissage ratée qui aurait été une excellente entrée en la matière. Des rencontres par quartier (des mini-publics, tels qu'entendus par Goodin et Dryzek, 2006) auraient pu assurer une représentativité du territoire. Là, où aurait été observée une plus grande transparence des débats, devant laisser plus de place aux questions des citoyens et à la discussion en vue d'améliorer leurs compétences civiques et leur sentiment d'appartenance à la vie politique de la municipalité. Il faut cependant convenir qu'une plus grande intégration des citoyens aurait certainement nécessité plus de temps, d'énergie et de ressources financières peut-être non disponibles par la coordination de la démarche.

Le processus d'élaboration de la politique de développement social a donc ouvert trois espaces publics plus ou moins approfondis d'un cas à l'autre, où se sont rencontrés les acteurs de la ville et les acteurs du milieu.

Un premier, en la concertation qui s'est déroulée en Comité de consultation et en Comité de travail où les acteurs ont bâti ensemble la structure de la démarche ainsi que le contenu de la politique par l'intermédiaire de délibérations.

Un second, en la consultation lors du forum avec les acteurs des organismes du milieu où un large pouvoir d'influence, d'alimentation de la politique et d'information fut consenti. Ils ont toutefois eu davantage accès à un espace de discussion qu'à un espace de débats.

Un troisième, en la consultation des citoyens, acteurs centraux du développement social. Un faible espace fut accordé à l'élaboration du contenu de la politique, en majeure partie, déterminée par les représentants d'organismes. L'espace alloué en consultation citoyenne en fut un de questionnements et de commentaires. Espace qui dut subir une certaine bifurcation vers la dénonciation de situations touchant les intérêts particuliers.

En référence à la théorie démocratique de Young (2000), une inclusion interne fut respectée dans la délibération au sein du comité où chacun s'est senti intégré au débat. Bien que certains acteurs aient été exclus de la concertation, ils furent tout de même inclus au sein d'autres espaces fondés sur l'information et la consultation. Une inclusion complète s'avère toutefois impossible dans la délibération dont la pratique ne demeure réaliste qu'à une échelle restreinte (Parkinson, 2003).

Les commentaires apportés par les citoyens ont peut-être eu un certain poids. Mais les moments qui leur furent alloués pour exprimer leurs commentaires n'étaient pas aussi nombreux, ni de même nature ou de même intensité comparativement à ceux réservés aux représentants d'organismes. Bref, les organismes et les citoyens ont pu s'exprimer sur le contenu de la politique, mais de façon très inégale.

Néanmoins, les groupes organisés intégrés au processus de concertation représentaient, en majorité, un regroupement d'organismes propre à rejoindre un plus grand nombre d'acteurs. D'autant plus que, dans le cas étudié, plusieurs membres du Comité consultatif assumèrent leur rôle de représentation en faisant circuler les informations d'une organisation à l'autre.

6.3.5.1 Une pluralité d'espaces de communication en complémentarité

La démarche d'élaboration de la politique municipale de développement social a ouvert plusieurs espaces publics de discussion; dont la concertation vécue en Comité consultatif et en Comité de travail, le forum organismes (ateliers) et la consultation populaire. Dans ces espaces, s'installe une communication entre le pouvoir public et la société civile ou les citoyens leur permettant d'être informés, consultés et concertés sur les problématiques qui les concernent. La publicité, au sens d'Habermas, y joue un rôle de médiation entre l'opinion formelle et l'opinion informelle. Elle a favorisé l'élargissement des occasions de participation dans une diversité d'activités (Gould, 1996).

Ces espaces possèdent une densité de communication, une complexité organisationnelle et une ampleur inégales. Dans ces espaces, notamment lors des rencontres des comités et du forum organismes, les intérêts divergents ou conflictuels auront pu être exprimés. Malgré de nombreux acteurs exclus des échanges en concertation, il ne semble pas y avoir eu mise en place d'espaces publics partiels, si ce n'est lors de la publication d'articles dans le Bulletin des premiers quartiers de Trois-Rivières, le journal de rue La Galère et la Gazette populaire qui soutiennent la justice sociale, la solidarité et la participation.

En complémentarité, d'autres d'espaces de communication furent ouverts. Il y eut des espaces de communication formelle : la rencontre des services; des espaces de communication informelle : le retour des informations aux organismes que sous-tendent la représentation; des espaces de communication monologique : la consultation des organismes par la remise d'un document de réflexion, la médiatisation de la démarche (journaux, réseaux et conférences de presse) et la rencontre de quartier, bien que quelques questions aient été posées.

La politique municipale de développement social constitue le résultat de l'interrelation entre ces espaces déployés en amont du processus au sens donné par Benhabib (1996); entre autres, ceux ouverts aux organismes. Elle est le reflet des informations tirées de ces discussions élargies. Par la mise en œuvre de ces

dispositifs de participation, plus de trois cents personnes furent mises à contribution dans l'élaboration de la politique de développement social.

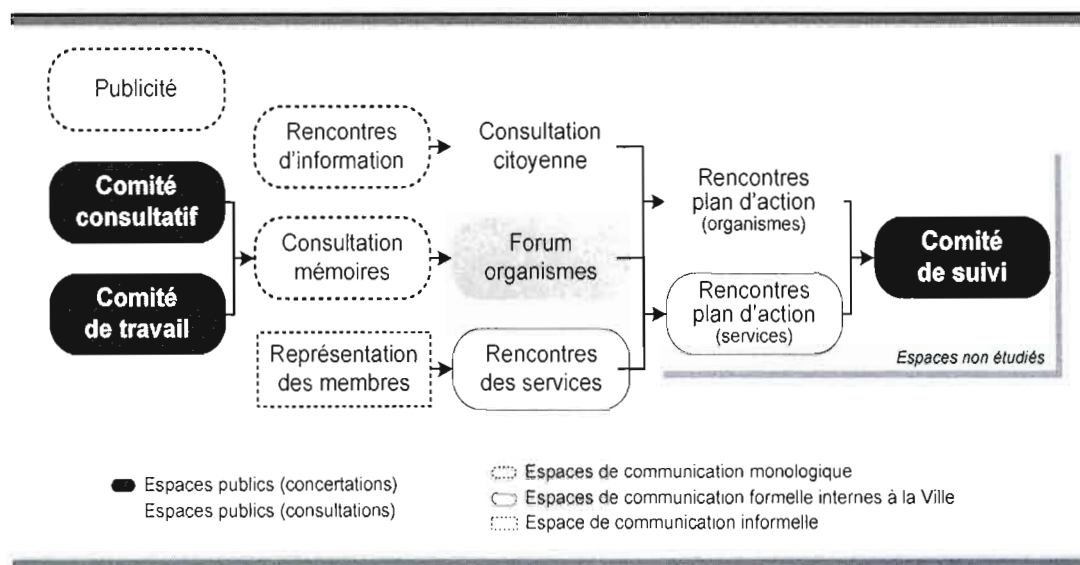


Figure 6.2 Les espaces de communication ouverts au cours du processus d'élaboration de la politique de développement social.

Parmi les espaces de communication, nous distinguons donc cinq catégories : les espaces publics étudiés (concertation); les espaces publics : consultations; l'espace de communication informelle; l'espace de communication formelle interne à la Ville; les espaces de communication monologique. Le lien entre ces espaces fut assuré par la coordination de la démarche.

À titre d'espaces de concertation, nous comptons la concertation pratiquée au sein du Comité consultatif et celle à l'intérieur du Comité de travail. Ces espaces fermés ont réuni un nombre réduit d'acteurs ciblés.

Dans les espaces publics de consultation où il y eut échanges entre la municipalité et les acteurs de la communauté, nous intégrons les dispositifs consultatifs parallèles à la concertation, prévus au plan de travail du comité. Parmi ces espaces, nous comptons : le forum organismes et la consultation citoyenne ouverte à l'ensemble des citoyens.

La consultation par mémoire et la médiatisation des étapes de la démarche visant les citoyens individuels et collectifs s'ajoutent à titre d'espaces de communication monologique. Nous comptons également parmi ces espaces la rencontre de quartier. Toutefois, ce ne sont pas tous les quartiers qui bénéficièrent de rencontres d'information.

Un espace de communication informelle fut instauré par la représentation des acteurs de la concertation chargés d'agir à titre de relais lors de la transmission des informations reçues en comité et invités à la sollicitation des opinions des membres de leur regroupement ou organisation. Ce ne sont cependant pas tous les membres du Comité consultatif qui auront entièrement assumé leur rôle de représentation par une validation des éléments discutés en comité.

Un espace de communication dite formelle et interne à la Ville fut aussi ouvert lors des rencontres et des groupes de discussion avec les administrateurs des services municipaux et paramunicipaux. Cet espace devait permettre de les intégrer à la démarche, d'échanger avec eux et de recueillir opinion et commentaires lors des différentes étapes de son déploiement.

Mis ensemble, ces espaces ont rejoint une majeure partie des acteurs de la communauté trifluvienne interne et externe à l'appareil municipal élargissant ainsi la représentation, les moments d'information et de discussion et l'expression des différences individuelles et collectives. L'ampleur de l'espace de discussion et d'influence accordé diffère cependant grandement d'un dispositif à l'autre selon les acteurs visés.

À la fin de notre période d'entretiens, le plan d'action était en élaboration sous la responsabilité du Comité consultatif. À cet effet, la coordination prévoyait rencontrer les services municipaux à qui appartient la mise en œuvre du plan d'action, de même que les organismes du milieu afin de recueillir leurs propositions pour ainsi bonifier le contenu. L'échéancier ne prévoyait pas de consultation des citoyens à cette phase, ces derniers ayant déjà relevé plusieurs éléments concrets utiles au plan d'action lors de la consultation publique.

Le plan d'action constitue une étape importante dans l'élaboration d'une politique. Tous les acteurs du milieu rencontrés accordent une plus grande importance à ce document qui va au-delà des grands principes et touche aux engagements concrets. Ils sont d'avis que c'est lors de l'élaboration de ce plan que se joueront les grands enjeux et que c'est au moment de sa mise en œuvre que l'on pourra voir la volonté et l'ouverture réelles de la Ville.

Personne n'est contre la vertu que présente le cadre de référence de la politique. Cependant, qui dit actions, dit engagement financier, ce qui attise peu la volonté politique. Le plan d'action permet de passer de la formulation par la discussion, à la mise en œuvre par l'action. Le travail est toutefois de longue haleine, même une fois le plan d'action adopté. Le tout se jouera au quotidien, sur le terrain, avec l'ensemble des acteurs impliqués dont les relations seront certes teintées de rapports d'influence; rapports qui existaient toutefois auparavant. Cet acteur communautaire décrit de façon lucide l'ampleur du travail à effectuer pour en arriver à un développement social soutenu à la Ville.

[...] c'est au fur et à mesure que les choses avancent vers, à la fois au niveau politique qu'une majorité des élus qui ont plus une vision sociale, puis à la fois au niveau civil que les organisations sont plus solides, plus développées, plus ancrées qui mobilisent plus de gens puis que les citoyens et citoyennes sont plus alertes, qui vont plus questionner que l'on obtient des véritables résultats... (Communautaire 3)

C'est donc lorsque tous les acteurs concernés par le développement social auront évolué dans leur champ respectif, de façon complémentaire et harmonieuse, que la politique et le plan d'action en développement social auront de réels impacts.

Déjà, quelques engagements concrets de la Ville auront vu le jour. Suite aux recommandations du Comité consultatif, la Ville adopte un fonds en développement social qui permettra de soutenir les actions concrètes en lien avec sa mission. Elle met sur pied un Comité permanent, dont la composition, le mandat et le rôle furent proposés par le Comité consultatif : deux élus municipaux, un employé municipal (Service des loisirs et services communautaires), quatre représentants de regroupement d'organismes (Démarche des premiers quartiers, Corporation de

développement communautaire, Maison des familles Chemin du Roi, Centraide Mauricie), un représentant du milieu de la santé et des services sociaux (un médecin), un représentant du milieu scolaire (Commission scolaire du Chemin-du-Roy), un représentant du milieu économique (Services financiers Bertrand Lapointe), deux représentations citoyennes (un homme et une femme), la coordonnatrice responsable du développement social et le représentant du service gestionnaire du développement social.

Les participants suggèrent ainsi de réduire la représentation collective pour y intégrer davantage de voix citoyennes. Nommés pour un an, les membres de ce comité doivent assurer plusieurs programmes : la mise en application de la politique; le suivi des plans d'action; l'actualisation de la politique; la promotion du développement social auprès de la population, des services et du conseil municipal. En outre, ces derniers devront procéder à la présentation annuelle du bilan en développement social et à la création de comités de travail en lien avec les axes d'intervention lorsque le contexte s'y prêtera. La concertation se voit alors institutionnalisée évoluant au-delà du comité d'élaboration de la politique. Elle se poursuivra par le biais de ce comité permanent. Le Comité consultatif souhaite qu'il y ait instauration d'une structure de communication permanente entre les citoyens, la Ville et les organismes du milieu; mandat auquel pourrait répondre le comité de suivi.

Une ressource humaine consacrée au développement social fut embauchée pour assurer la gestion du développement social sur le territoire de la Ville. Cette dernière est une employée de la Société de développement économique, service nommé officiellement responsable du développement social. Une conseillère municipale fut désignée responsable du comité permanent en vue d'assurer un lien entre la Ville et les instances gouvernementales supérieures liées au développement social. En plus de ces engagements, la Ville reconnaît plus formellement la participation citoyenne

et la concertation des organisations du milieu à travers sa politique et son fonds dédié au développement social⁶³.

6.3.6 Un apprentissage par la concertation

À travers leur participation à la concertation vécue au sein du Comité consultatif et du Comité de travail, les acteurs du milieu (organismes et institutions) et les acteurs de la Ville (élus et administrateurs) ont acquis des connaissances qui sont présentées dans les prochains paragraphes. Certains de ces apprentissages sont communs à tous les acteurs, tandis que d'autres furent spécifiques à un groupe d'acteurs en particulier.

Les acteurs communautaires rencontrés travaillent au quotidien avec les acteurs institutionnels; mais rarement avec les acteurs de la Ville. Par la concertation et ses espaces élargis vécus lors de l'élaboration de la politique municipale de développement social, ils ont pu discuter avec les administrateurs et les élus et découvrir sur leurs réalités. Ils spécifient cependant que leur apprentissage fut plutôt restreint quant au contenu de la politique puisque le développement social teinte leur mode de fonctionnement depuis plusieurs années déjà. Ils ont cependant acquis des connaissances sur le processus d'élaboration d'une politique municipale, sur ce qu'est une politique de développement social et sur l'articulation entre la politique et le plan d'action.

Les acteurs institutionnels, pour leur part, ont souligné que cette expérience de concertation fut, pour eux, une occasion de travailler avec de nouveaux acteurs : les élus. Tel que le souligne ce répondant du milieu institutionnel représentant un regroupement à vocation communautaire :

⁶³ En septembre 2007, le conseil municipal de la Ville de Trois-Rivières a adopté le plan d'action 2007-2008. Par la suite, le fonds de développement social de 65 000 \$ a été mis en opération. Ce fonds a pour mission de favoriser la réalisation du plan d'action en développement social et permet de soutenir des actions concrètes en lien avec les orientations de tous les services municipaux et la mission de la ville. (Le Trifluvien, décembre 2007, p. 18).

C'était nouveau de travailler avec des élus, cela ne se fait pas depuis des années et je ne parle pas juste de Trois-Rivières. Les élus ne travaillaient pas vraiment avec l'institutionnel, c'était comme des mondes à part (Institutionnel 1).

Ils déclarent comprendre davantage les préoccupations des élus et la réalité du monde municipal. Tout comme les représentants du communautaire, les acteurs institutionnels indiquent avoir acquis des connaissances sur le processus d'élaboration d'une politique municipale. Ceux ayant participé au Comité restreint précisent que l'exercice de formulation de la politique leur a permis de saisir la différence entre principes et valeurs, de jongler avec le sens des termes et de développer un sens critique face au contenu en discussion (sa clarté, les redondances, les omissions). Ils auront saisi l'importance d'une définition claire des notions dans une poursuite efficace du processus. Déchiffrer les concepts oblige une clarification de la pensée, ce que la concertation aura favorisé à travers les échanges.

Les administrateurs apprécient leur participation au groupe de concertation mandaté à l'élaboration de la politique. Ce travail en groupe a favorisé leur conscientisation face à diverses notions utilisées dans leur travail quotidien. Notions, parfois non saisies dans toutes leurs dimensions (ex. : valeurs et principes sous-jacents). Par le truchement des consultations, ils ont aussi pris conscience des priorités et des préoccupations des organisations du milieu et des citoyens. Ils ont réalisé l'impact que peut avoir leur sensibilité face à l'actualité du milieu. Ils ont mesuré la portée de leur façon de travailler et de leurs actions. Les occasions de discussion démystifièrent la réalité vécue par les autres participants à la concertation. En plus, d'avoir développé de nouveaux contacts, ces échanges leur auront apporté des informations qui, autrement, n'auraient pas été disponibles.

Dès ses premiers pas dans l'administration municipale suite à une carrière établie en milieu sociocommunautaire, la coordonnatrice de la démarche engagée par la Société de développement économique se familiarise, à travers son mandat, avec les rudiments afférents au fonctionnement de l'administration municipale et du politique. Au niveau de l'appareil administratif, elle a pu observer, notamment au

cours de ses rencontres avec les administrateurs, les liens et les enjeux entre services, leur façon de travailler en commun et leur vision souvent différente selon leur culture. Ces administrateurs évoluent dans une nouvelle équipe depuis la réorganisation municipale. Ils proviennent d'anciennes villes maintenant fusionnées qui possédaient leur propre culture organisationnelle. Ils doivent donc apprendre à travailler avec leurs nouveaux collègues et adopter un mode de gestion adapté à la réalité de la ville élargie. Sur le plan politique, la coordonnatrice spécifie avoir pris conscience du lien et de la dualité entre les administrateurs et les élus, notamment au cours de leur relation d'influence dans les commandes des uns envers les autres : « Ce que l'administration veut, le politique ne le veut pas nécessairement; et ce que le politique veut, l'administratif n'est pas toujours d'accord », avouera-t-elle.

Pour l'élue, le processus de formulation et de mise en œuvre d'une politique et ses étapes d'élaboration constituèrent un puits de nouvelles connaissances. Son apprentissage s'est accru en vivant cette expérience de l'intérieur de l'appareil municipal. Les rencontres effectuées avec les administrateurs de la Ville et leurs directeurs auxquelles elle a participé lui ont apporté des connaissances sur le fonctionnement de l'administration municipale. Plus spécifiquement, cette démarche lui a fait découvrir le degré d'influence que peuvent avoir certains services sur le développement social. Elle pense au Service d'urbanisme et d'aménagement du territoire : par ses interventions quant au nombre et à l'emplacement des parcs et des rues, au nombre d'espaces verts, etc.. En termes de contenu, son esprit s'est ouvert à travers la lecture des mémoires rédigés par les organismes de la société civile qui ne font pas partie du réseau sociocommunautaire habituel. En outre, grâce à sa participation à la table des grandes villes, elle a pu connaître ce qui se fait en développement social dans les autres villes de 100 000 habitants et plus au Québec. De plus, sa vision s'est élargie sur l'état d'avancement de leur politique ou plan, sur leur articulation et sur la façon dont se vit, dans ces villes, la négociation entre la société civile et les élus sur le développement social.

Avancer dans le processus d'élaboration d'une politique municipale fut, pour la plupart des profanes en ce domaine, une très bonne école. Depuis la fusion

municipale, ce fut pour tous une première participation. Il s'agissait également pour les acteurs communautaires et institutionnels d'une première expérience de concertation avec les acteurs du système municipal; plus particulièrement, avec les élus municipaux. L'espace de concertation ouvert par la mise sur pied du Comité consultatif leur a offert une interface de discussion directe avec les élus; occasions d'échanges qui ne sont pas fréquentes autrement.

Les acteurs du milieu ont peu appris sur le contenu de la politique centré sur le développement social, notion avec laquelle ils travaillent depuis un certain temps. Par contre, ils ont accumulé les découvertes sur le fonctionnement de l'appareil administratif municipal.

Chez les administrateurs, l'enrichissement sur le contenu de la politique leur fut bénéfique. Toutefois, du fait qu'ils en sont familiers par leur travail quotidien, ces derniers ont peu appris sur le fonctionnement de l'administration municipale.

Quant à l'élue, par cette expérience, elle a pu saisir davantage la nature de l'administration municipale, connaissance qui ne vient pas automatiquement avec le titre d'élue. Le politique et l'administratif cohabitent et entretiennent des relations d'influence, sans toutefois se confondre (bien que la politisation de l'administration municipale demeure un enjeu). Chacun s'acquitte de son propre rôle. Rôles différents qui s'imbriquent et se complètent. D'un côté, les élus qui disposent du pouvoir décisionnel octroyé par les citoyens. De l'autre côté, les administrateurs qui possèdent l'expertise pouvant guider la prise de décision. De part et d'autre, ces deux entités de commandement entretiennent ainsi une relation d'interdépendance.

6.3.7 La contribution des acteurs à la concertation : la valeur ajoutée de chacun et les enjeux en découlant

Les informations tirées des entretiens menés auprès des participants à la concertation pratiquée au sein du Comité consultatif et du Comité de travail ont permis de dégager la perception de chacun quant à la participation et à la contribution des différentes catégories d'acteurs ayant pris part à la démarche d'élaboration de la politique municipale de développement social. Parmi ces

catégories, nous retrouvons : les élus municipaux, les administrateurs municipaux, les coordonnateurs ou consultants, les représentants d'institutions, les représentants du communautaire et les citoyens. Les prochains paragraphes présentent les principales conclusions.

Au Comité consultatif, siégeaient trois élus municipaux. Pour certains acteurs rencontrés, cette représentation à trois, au sein du comité, est le reflet d'une volonté municipale face au développement de ce dossier. Pour d'autres, il s'agit d'une mesure instaurée par la mairie pour assurer un contrôle de la démarche. Les conseillers municipaux sont des citoyens élus par la population à qui elle a transféré une part de sa souveraineté afin qu'ils la représentent en des lieux où se prennent les décisions qui la concernent. Mais, au-delà de leur titre, ces citoyens élus ont leurs propres valeurs, leurs propres bagages personnels et professionnels et leurs propres connaissances qui guident leur réflexion, leurs décisions et leurs actions (ce qui les rend d'ailleurs représentatifs de la société).

Au Comité consultatif, siégeaient des élus aux expériences et aux connaissances inégales en matière de développement social. Pour certains, ce concept leur paraissait une notion abstraite avec laquelle ils se sentaient en terrain peu connu. Mais, pour celle provenant du mouvement social, il s'agissait d'une approche de travail utilisée depuis bon nombre d'années. Face à semblable dichotomie, l'expertise, les connaissances en matière de développement social et la foi de cette élue en la cause en auront fait une actrice majeure tout au cours de la démarche.

[...] ça paraît dans les autres municipalités quand on parle avec les autres villes, le fait qu'il y ait un élu qui porte le dossier au niveau d'une politique, ça fait la différence. Il faut qu'il y en ait au moins un qui y croit beaucoup, pas juste d'être nommé, parce qu'ils ont tous nommé un élu qui est plus près de ça. Mais le fait qu'elle vient du milieu communautaire, qu'elle avait déjà fait une réflexion là-dessus, ça jouait... (Administrateur 2)

Cette élue a joué le rôle d'intermédiaire entre les acteurs communautaires et les acteurs municipaux en les sensibilisant sur la réalité de chacun. En tant que professionnelle au sein d'un organisme communautaire et en tant qu'élue municipale, elle aura favorisé l'avancement de la démarche en guidant, en

alternance, deux univers distincts. Toutefois, ce statut a mené à un certain défi : savoir partager, par la discussion, ses connaissances et ses compétences professionnelles, en évitant toutefois de parler au nom des deux groupes, outrepassant ainsi les limites du rôle pour lequel elle aura été nommée.

Chaque élu possédait sa vision du développement social, ses questions, ses inquiétudes, ses oppositions et ses critiques quelquefois radicales. Lancés dans l'arène discursive et munis de leur bagage respectif, les participants ont contribué à l'évolution des discussions en concertation et, du même coup, ont provoqué certaines confrontations. Il faut préciser qu'au moment même où s'élaborait la politique, existait déjà une division au sein du conseil municipal, en plus de la campagne électorale qui était bien enclenchée.

Ce contexte a influencé les relations entre les élus à la table du comité. Les témoignages murmurent qu'il s'est créé certaines tensions, sans toutefois nuire au développement de la politique. En concertation, les élus ont communiqué leur point de vue, tout en laissant un espace aux autres membres et en demeurant ouverts à leurs opinions. Leur contribution est considérée majeure, car ils se sont engagés dans la démarche, ils ont su apprendre sur le développement social, comprendre les enjeux et défendre le dossier auprès des autres membres du conseil; conditions sine qua non pour assurer un développement social dans la communauté. Ils ont appris à travers la concertation intersectorielle à partager leur pouvoir sur la détermination des orientations et des actions concernant la Ville, mode de gestion inhabituel et en apprentissage.

Tel que susmentionné, au conseil municipal régnaient, au départ, quelques résistances quant aux engagements financiers que pouvaient engendrer une politique et un plan d'action en développement social pour la Ville. Les deux présentations effectuées par le Comité consultatif avant le dépôt de la politique, la documentation acheminée en cours de processus et leur participation au forum organismes ont constitué, pour les élus municipaux, une occasion de formation et d'apprentissage concernant le développement social. Ils furent informés des bienfaits d'une telle approche sur la communauté, éclairés ainsi que rassurés sur les

différents enjeux pour la Ville, ce qui a contribué à leur participation au dossier. La politique peut être considérée viable du point de vue politique. Mais, a déjà déclaré un de nos témoins, il reste toutefois des zones de fragilité rappelant la nécessité de poursuivre les échanges.

Au Comité consultatif, quatre administrateurs siégeaient. Deux représentaient la Société de développement économique et les deux autres le Service Loisirs et services communautaires. En comité, ils se sont montrés ouverts aux commentaires des autres. Ils intervenaient lorsque le contenu des discussions touchait leur service ou lorsque les propositions devenaient irréalistes pour l'administration municipale. Ils ont répondu aux questions concernant le fonctionnement de l'appareil municipal : coûts, processus de prise de décision, mise en œuvre d'une consultation, contraintes, etc.. Les représentants du Service des loisirs ont alimenté le groupe : par leur expérience tirée de l'élaboration de la politique familiale; par leur vision d'ensemble; par leur proximité des citoyens et des organismes du milieu. Pour sa part, la Société de développement économique a su porter la responsabilité de l'élaboration de la politique, malgré ce mandat hors de son champ de compétences habituel centré particulièrement sur l'économie.

Les autres administrateurs des services municipaux et paramunicipaux ayant pris part à l'étape d'élaboration de la politique et du plan d'action ont pu voir, au départ, leur participation comme une obligation ou une commande venant du politique s'ajoutant à leur charge de travail. Ils ont reçu une formation concernant la signification du développement social et son importance dans un cadre municipal. En ce contexte d'apprentissage, ils ont découvert qu'ils effectuaient déjà des actions guidées par une approche de développement social, sans toutefois y accoler ce terme. Ils se sont montrés intéressés et ont effectué le travail demandé en commentant et en enrichissant les travaux présentés. Lors du forum avec les organismes, ils se sont prêtés à l'exercice et ont participé aux discussions. Leur implication fut plus concrète au moment de la rédaction des engagements et des intentions de la Ville. Ils ont pu, alors, en profiter pour proposer des actions à mettre

en œuvre, difficilement réalisables en dehors d'une politique, tel que le souligne la coordination de la démarche.

[...] pour eux autres c'était intéressant parce qu'ils nous amenaient des informations qui traduisaient leurs visions à eux. Puis ils voyaient la politique de développement social comme une possibilité de réaliser des choses qu'ils ont de la misère à réaliser parce qu'une politique résiste ou ralenti. Donc là je me suis dit : Tiens donc, ils trouvent leur compte eux autres aussi là-dedans, dans le concret, dans leur quotidien.

Ils se sont aperçus qu'œuvrer sous une approche de développement social leur permettait de transposer leurs valeurs personnelles dans le cadre de leur profession. Leur implication dans la démarche a, alors, nécessité une évolution de leurs façons de penser et de gérer les affaires municipales. Reste à voir si cette évolution saura se transposer dans les actions quotidiennes, au-delà de cet exercice. Là, est le réel défi pour l'administration municipale.

Les personnes rencontrées ont souligné le rôle important joué par le directeur général de la Ville au cours de la démarche. Il a validé la politique à deux reprises et a contribué à son amélioration par ses différents commentaires tout au long de la rédaction. Sa sensibilisation aux aspects sociaux et communautaires a favorisé le cheminement de la démarche et son adoption par le conseil municipal. À l'intérieur d'un article paru dans le *Nouvelliste* en fin de processus, une élue précise que la politique va au-delà de ses attentes, notamment grâce au directeur général de la Ville. Elle est ainsi citée :

Il faut dire qu'on le doit en partie au directeur général de la Ville, M. Michel Byette, a-t-elle confié. Il a fait preuve d'une belle ouverture et le reste du conseil a suivi. Je suis bien contente. Ça va plus loin que je pensais. On innove par rapport à l'équité et au soutien des organismes communautaires. (Plante, L., *Le Nouvelliste*, 7 juin 2005, p. 5)

Les élus accordent habituellement une grande importance à l'opinion du directeur général. Si ce dernier approuve la politique, les élus iront généralement dans le même sens. « En convainquant le directeur général, tu convaincs une partie du conseil », aux dires de plusieurs personnes rencontrées. L'individu derrière le titre de

directeur général d'une ville, par les valeurs qu'il soutient, peut ouvrir des portes, tout comme il peut en fermer. Son pouvoir d'influence s'avère majeur. Voilà un acteur de plus à sensibiliser; acteur dont l'appui devient incontournable au déploiement de tels projets.

Pour coordonner la démarche, deux ressources humaines furent engagées. La coordonnatrice fut intégrée en tout début de processus, tandis que la personne engagée à titre de consultant s'est jointe au comité à mi-parcours. La première était à l'emploi de la Société de développement économique, corporation paramunicipale. On lui a confié le mandat de piloter la phase d'élaboration de la politique, du fait qu'elle disposait d'une forte expérience en matière de développement social. Elle a œuvré plusieurs années à titre d'organisatrice et d'animatrice communautaire. Sa contribution à la concertation est considérée capitale puisqu'elle fut chargée du dossier à plein temps pendant près de deux ans. Elle a participé à chacune des étapes de l'élaboration de la politique. En concertation, elle alimentait le comité à partir des résultats de ses recherches et des textes rédigés et modifiés suite aux commentaires émis par les membres. Elle facilitait également les échanges et les prises de parole. Avant les rencontres, elle procédait aux convocations et à l'envoi des documents aux membres. Entre les sessions de travail des comités et selon la période, elle rencontrait divers acteurs impliqués dans la démarche (administrateurs, directeur général, élus municipaux, représentants d'organismes) afin de recueillir leurs commentaires et de valider le fruit des résultats de la concertation en comités. De plus, elle assurait les liens entre les différents espaces de communication.

La seconde personne engagée pour mener à terme la démarche s'est jointe au Comité de travail à mi-chemin, en période de confusion. Elle fut convoquée pour aider à la rédaction de la politique. Elle fut choisie par le maire en raison de son expérience en matière d'élaboration de politiques municipales pour avoir coordonné et rédigé la politique familiale et la politique culturelle de la Ville. Le maire désirait ainsi assurer une continuité et une homogénéité dans les politiques. Ce consultant possédait une connaissance de la Ville et du fonctionnement administratif et avait déjà établi des contacts avec les administrateurs des services municipaux. L'arrivée

de ce nouvel acteur au sein de la concertation fut cependant questionnée par les autres membres. La politique de développement social fut mise à l'agenda avant tout, car il y avait une conjoncture d'obligation et de revendication; non par grande volonté politique. Le travail en commun entre le milieu communautaire et le politique, étant à ce moment à ses premiers instants après quelques années de relations plus conflictuelles que consensuelles, s'annonçait fragile par les enjeux de pouvoir et les enjeux économiques qu'elle pouvait encourir, notamment pour la Ville. Les membres du comité craignaient que, par la nomination de ce consultant, la mairie cherche à contrôler la démarche. La relation s'est cependant déroulée autrement. Ce consultant a tout d'abord observé et écouté les échanges en concertation et s'est intégré tranquillement au débat sans imposer ses façons de faire. Une relation de confiance s'est installée avec les membres des comités. Ses questions et ses commentaires ont favorisé une évolution dans les discussions. Il a contribué à la concertation par une aide technique guidant le comité sur les procédures à suivre pour la rédaction d'une politique. Stratégiquement, en assurant une relation positive avec cet acteur, on s'assurait un appui de la mairie.

D'autres experts, universitaires entre autres, ont apporté leur soutien au comité en cours de processus. L'invitation de ces experts externes a contribué à une justesse de la politique du point de vue de la forme. Leurs expériences en tant que chercheurs ont alimenté le comité quant aux définitions des notions « développement social » et « participation citoyenne ».

La coordonnatrice était connue par les acteurs du milieu sociocommunautaire. Elle possédait déjà l'approche de développement social et les valeurs s'y rattachant et cumulait de nombreuses expériences en ce domaine. Toutefois, au départ, elle était peu connue par les administrateurs et le politique. De son côté, le consultant n'était pas un acteur du réseau en développement social; mais il était connu de l'administration municipale, des élus et de la mairie. Chacun des milieux disposait ainsi d'un porteur connu et reconnu devant favoriser la légitimité et la crédibilité de la démarche et de son évolution de part et d'autre.

Les acteurs institutionnels, au nombre de deux incluant l'actrice institutionnelle représentant un regroupement communautaire, ont contribué à la concertation par leur approche et leurs expériences en développement social, centrées notamment sur la prévention. Afin de se rapprocher des communautés, les centres de santé et Emploi-Québec possèdent la volonté et la mission de travailler en réseau, en concertation et en partenariat avec les autres institutions et les organismes communautaires.

Au nombre de quatre, les acteurs communautaires étaient les plus nombreux au Comité consultatif. Ouvrant quotidiennement sur le terrain avec les citoyens et les citoyennes, ces derniers disposent d'une grande expertise et d'une vision unique des problématiques vécues dans le milieu; compétences qui viennent renforcer leur sensibilité au développement social. Ils sont préoccupés par l'amélioration de la qualité de vie des gens et par leur autonomisation. En concertation, ils ont pu fournir un portrait de la réalité du milieu, de ce qui s'y dit et de ce qui s'y vit. Ils font aussi partie de plusieurs comités, demeurant ainsi connectés à la réalité des autres organismes communautaires. Ils ont contribué à partir de leur perspective de la réalité vécue par leur clientèle ou par celle de leur secteur d'activité.

Avec les acteurs institutionnels, les représentants de regroupements communautaires ont fait œuvre de collaboration qui a porté fruits : mise à l'agenda de la politique et du plan d'action; rédaction de ces documents; engagement de ressources par la Ville; sensibilisation des administrateurs et des élus municipaux face au développement social; concertation des organismes; participation citoyenne.

Je pense que s'il n'y avait pas eu de comité, il n'y aurait pas eu d'assemblée citoyenne mais peut-être une consultation auprès de quelques organismes. Mais là, nous, on a ouvert l'assemblée d'une consultation auprès des organismes très larges puis on a insisté pour qu'il y ait une soirée pour les citoyens et citoyennes (Communautaire 3).

Les acteurs du milieu ont porté le leadership de la démarche. L'engagement soutenu de ces acteurs communautaires et institutionnels au sein de la concertation et les consultations publiques menées tout au long de la démarche ont contribué à rendre la politique acceptable du point de vue social.

Les citoyens furent intégrés au processus lors de la séance d'information et de consultation publique. Très concrets et centrés sur les intérêts particuliers pour la forte majorité, leurs commentaires ont néanmoins permis de valider la politique et de recueillir des idées pour le plan d'action qui reflètent les réelles préoccupations citoyennes.

Selon les personnes rencontrées, ce sont les bons acteurs qui étaient réunis en concertation, malgré quelques absences notées. Ceux qui participèrent de façon régulière ont contribué activement au débat par leurs expertises, leurs connaissances, leurs opinions et leur volonté de mener à bien et à terme la phase de formulation de la politique. Ils se sont engagés dans la démarche et ont fourni les efforts nécessaires pour aboutir à un document réaliste et pertinent. Chaque groupe d'acteurs (élus, administrateurs, institutionnel et communautaire), par leurs connaissances et leur approche spécifiques face au développement social, est venu étoffer un volet de la politique. La concertation se concrétise dans ce partage des potentiels à travers la délibération.

Une élue a favorisé la communication entre acteurs du milieu et le politique. Les autres élus ont contribué à l'évolution du débat, notamment par leurs questionnements et leur contre-argumentation. Ils ont également contribué à l'adoption de la politique en défendant le dossier auprès des autres membres du conseil. Un processus de participation publique fut ouvert par la Ville. Lors de la phase de formulation de la politique de développement social, et plus particulièrement lors de la concertation où se déroulaient les principales discussions et décisions sur le contenu et le fonctionnement de la démarche, les élus furent confrontés à certains enjeux de pouvoir. Face à une obligation d'élaborer un document établissant les grandes orientations de la Ville en matière de développement social, le politique a dû passer à l'action et intégrer les acteurs du milieu. Cette tactique devait éviter l'émergence de plus amples revendications et permettre du même coup de s'associer les experts en développement social, incontournables à l'élaboration d'un tel document. Cette invitation de la société civile en amont du processus de participation et au sein de la concertation, leur

concedant, dans ces conditions, un certain pouvoir d'influence, a mené la mairie à l'édification d'une vigie en vue de ne pas perdre le pouvoir et le contrôle de cet espace. Cette stratégie n'a toutefois pas contraint le développement de la démarche.

Par leur participation aux diverses étapes du processus et par leur connaissance de l'administration municipale, les administrateurs ont contribué à la concertation assurant une qualité réaliste à la politique et au plan d'action. L'ouverture de la concertation aux acteurs du milieu et l'ampleur de l'espace qui leur fut délégué lors de leur participation à la consultation par mémoire et au forum leur ont permis de s'immiscer dans la gestion des services publics habituellement réservée aux administrateurs. Ces derniers ont dû faire preuve d'ouverture, d'écoute, d'apprentissage, de souplesse et de transparence dans leur mode de gestion et accepter de partager le langage de la connaissance, l'expertise et leur pouvoir décisionnel sur les valeurs à privilégier et les actions à poser. La logique d'offre de services qualifiant le modèle d'intervention de l'administration municipale a dû s'ouvrir à la participation individuelle et collective, passant de l'idéologie que dictent ses principes d'intervention à l'application dans l'action.

Les acteurs communautaires et institutionnels ont apporté une contribution à la concertation par leur grande connaissance des citoyens et citoyennes et des problématiques empiriques. Ils possèdent l'expertise sur les questions de développement social et collaborent à la consolidation du réseau sur le territoire.

Cette expérience est considérée enrichissante pour plusieurs de ces acteurs. Notamment par l'espace de participation à la gestion des affaires municipales qu'elle a créé, favorisant ainsi la discussion avec les acteurs politiques et administratifs et occasionnant un apprentissage du fonctionnement de l'appareil municipal. Pour les acteurs du milieu, le principal enjeu en concertation consistait à sensibiliser, ou plutôt « vendre », le développement social aux élus afin que ces derniers inscrivent l'élaboration de la politique à leur agenda et adoptent la politique et le plan d'action. Il s'agissait également pour eux de sensibiliser les administrateurs de sorte qu'ils orientent leurs actions en fonction de cette approche. Les acteurs du milieu devaient, du même coup, équilibrer leur positionnement entre défendre leurs convictions,

assurer une politique pertinente et un engagement de la Ville à une réelle mise en œuvre du plan d'action, tout en adoptant une attitude de collaboration afin de garantir une qualité et une continuité à la démarche.

Par leur participation à la concertation leur laissant un espace d'influence considérable, ils ont obtenu de la Ville l'institutionnalisation d'un comité permanent en développement social. Cette entente comporte de nombreuses promesses : une pérennité à la démarche; la nomination d'un service responsable du développement social; l'embauche d'une ressource permanente; l'adoption d'un fonds en développement social; une sensibilisation (inégaie, mais réelle) des élus et des administrateurs; l'engagement et les intentions d'action de la Ville quant aux principes et axes appuyant notamment la concertation des acteurs du milieu et la participation citoyenne.

Dans ce cas, la concertation s'est révélée, entre les acteurs du milieu et les acteurs politiques, un réel jeu de négociations et de compromis menant à l'élaboration du contenu de la politique de développement social. La politique représente donc le fruit de ces négociations et de ces compromis. Elle s'avère, en outre, le résultat de la complémentarité et de l'interdépendance des acteurs. Enfin, elle constitue le produit des délibérations en concertation et des discussions en consultation.

6.4 Synthèse des constats

Dans ce chapitre touchant la concertation pratiquée dans le cadre de l'élaboration de la politique de développement social, deux principaux espaces de concertation furent étudiés : le « Comité consultatif » et le « Comité de travail ». Le Comité consultatif définissait les grandes orientations, tandis que le Comité de travail rédigeait la politique à la lumière des discussions en Comité consultatif. Ces espaces furent ouverts suite à divers facteurs tels que l'obligation dictée par la Loi 170, la pression du milieu et l'élection d'une élue provenant du communautaire.

Une pluralité d'acteurs considérés experts en développement social ont évolué dans ces espaces. Quelques-uns furent ciblés; d'autres choisis par cooptation. Ces derniers proviennent de la municipalité, d'institutions et du milieu communautaire. Par leur représentation de regroupements, les acteurs du milieu couvraient plusieurs réseaux en développement social. Plusieurs organisations se sont toutefois avérées manquantes. Certaines ont, pour le moins, pris part à l'exercice consultatif. Ce sont les permanents des organismes qui furent invités à participer à la concertation et au forum. Ces derniers désiraient être considérés en tant qu'acteurs incontournables du développement social et assurer un travail en concertation.

La concertation pratiquée au sein de ces deux comités était fondée sur une approche délibérative. Des zones de conflit ont émergé de cette délibération. La première surgit d'un écart dans la perception du développement social entre les acteurs internes et externes à l'appareil municipal et entre les élus. Une seconde, conflictuelle, s'éleva en période de débats sémantiques lors de l'interprétation des résultats de la consultation par mémoire. En ces moments de délibérations entre acteurs à la vision différente, le compromis s'est avéré l'aboutissement de plusieurs décisions.

De nombreux espaces de communication furent ouverts tout au long de la démarche d'élaboration de la politique de développement social dont plusieurs en amont du processus. Le Comité consultatif a procédé à une consultation des organismes du milieu par le biais de mémoires, d'un forum organismes et d'une consultation publique auprès des citoyens. Parmi d'autres espaces qui auront contribué à élargir la discussion, pensons à la rencontre organisée dans un quartier de la Ville, à la représentation du comité sur d'autres tables, aux projets en concertation ainsi qu'à la médiatisation du processus.

La concertation constitue le fondement même du contenu de la politique de développement social. Les acteurs organisés du milieu ont « construit » ensemble la politique par le biais de la discussion. À partir de leurs connaissances de la notion de développement social, en ce qui regarde les acteurs du milieu. À partir de leur connaissances de l'appareil municipal, en ce qui concerne les acteurs de la ville. Le

contenu fut enrichi des expériences et des expertises de chacun. De plus, un large espace de discussion et de décision sur le contenu de la politique fut concédé à ce groupe de concertation. Cet espace laissé aux acteurs de la société civile a permis d'élargir le débat et a ainsi rendu le contenu de la politique plus réaliste et légitime. La concertation a assuré la représentativité des intérêts des organisations participant aux comités et le respect des résultats des consultations.

Quelle est, ici, la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale trifluvienne? La concertation vécue dans le cadre de l'élaboration de la politique de développement social a contribué à ouvrir un espace de médiation entre les acteurs du milieu, les élus et les administrateurs municipaux. Cette reconnaissance a amélioré la légitimité perçue des uns et des autres. Le processus de concertation a, en outre, favorisé la participation de nombreux acteurs de la société civile, en plus de sensibiliser davantage les élus à la participation citoyenne.

CHAPITRE VII

DES PROCESSUS DE CONCERTATION DÉMOCRATIQUES

Ce dernier chapitre de la thèse compte deux sections. Le contenu du premier segment apporte réponse à la question de recherche axée sur la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Dans ce septième chapitre, l'hypothèse est également vérifiée à la lumière du cadre d'analyse de la thèse et plus particulièrement en regard du cadre interprétatif présenté au Chapitre 2 (Tableau 2.3). La seconde section du chapitre met en lumière les objets traités en concertation (famille et développement social) et leur influence sur la façon dont ils furent mis à l'agenda, sur les acteurs mobilisés et sur les règles procédurales de la concertation.

7.1 La concertation : une contribution à la démocratisation de la gestion municipale?

Dans le cadre de cette recherche doctorale, nous nous demandons « De quelle façon la concertation pratiquée dans l'élaboration de politiques municipales contribue-t-elle à la démocratisation de la gestion municipale? ».

Eu égard à cette question à l'étude, nous postulons, à titre d'hypothèse générale, que la concertation contribue à rendre plus démocratique la gestion municipale en ouvrant un espace de discussion mettant en scène et en autorité légitime des acteurs internes et externes à l'appareil municipal. Entrent alors en jeu, des élus dont la légitimité se fonde sur la démocratie représentative, des administrateurs dont la légitimité se base sur leurs connaissances professionnelles et de l'appareil

municipal, des représentants d'institutions publiques dont la légitimité repose sur leur vision élargie et leur expertise, des représentants d'organismes communautaires dont la légitimité se fonde sur leur expertise et leur lien direct avec la population. La concertation contribue également à démocratiser la gestion municipale, si elle ne limite pas le débat à quelques élites mais s'accompagne de mécanismes qui ouvrent la discussion à une plus grande pluralité d'acteurs, notamment les simples citoyens.

En référence aux indicateurs opérationnels du processus de démocratisation de la gestion municipale (Cadre interprétatif, Tableau 2.3) et à la lumière des informations présentées dans l'analyse des cas, nous tentons ici de démontrer de quelle façon la concertation pratiquée dans le contexte d'élaboration des politiques familiale et de développement social a contribué à la démocratisation de la gestion des affaires municipales à la Ville de Trois-Rivières.

Cette réponse à la question et à l'hypothèse générale se divise en quatre parties. La première partie porte sur la concertation en tant qu'espace de discussion réunissant une représentation collective ciblée. La seconde partie est consacrée à un examen de la concertation à titre d'espace public privilégiant la délibération. La troisième partie traite de la concertation à titre de valeur ajoutée pour le processus et les acteurs. Enfin, la quatrième et dernière partie offre une analyse sur la contribution de la concertation à l'ouverture d'espaces de communication en complémentarité.

7.1.1 Les processus de concertation étudiés : ouverts à une représentation collective ciblée

En général, les municipalités qui procèdent à l'élaboration d'une politique mettent en place un comité de concertation pour effectuer ce mandat. Dans les deux projets de politiques publiques étudiés, des espaces de concertation furent instaurés par le pouvoir municipal. Décisions inspirées, en particulier, par une pression d'organisations du milieu. Parmi ces espaces, nous comptons le Comité de la famille (politique familiale) et le Comité de consultation (politique de développement social) à partir duquel s'est formé un Comité de travail. Dans ces comités, étaient réunis, d'une part, des acteurs internes au système municipal : des élus et des

administrateurs municipaux nommés par le maire. D'autre part, des acteurs externes : des représentants d'organismes du milieu, des représentants d'institutions et deux citoyens dans le cas du Comité de la famille. Ces deux citoyens —acteurs qui se font rares en concertation— furent ciblés à titre de parents usagers des activités et services offerts par la Ville.

Chapeautés par une structure organisationnelle, les acteurs externes furent ciblés ou cooptés et choisis en fonction de leur expertise empirique dans les domaines au cœur des politiques en élaboration plutôt que sur la base de leur représentativité sociologique en tant que membres ou clientèles visés par ces organisations. Leurs expériences et leurs connaissances de la réalité citoyenne leur ont conféré une légitimité aux yeux des acteurs municipaux. Ces organismes du milieu ont toutefois dû exercer une certaine pression auprès du pouvoir public, afin de le sensibiliser à l'importance de telles politiques et dans la ferme intention de se faire reconnaître en tant qu'acteurs incontournables dans l'élaboration de ces documents de référence. Ces espaces publics de délibération ont favorisé la rencontre de l'administration et du public, tel que proposé par Habermas, où le pouvoir de communication consenti aux acteurs du milieu a permis d'influencer le processus instauré par le pouvoir politique municipal.

Le principe d'équité ne fut pas privilégié dans la procédure de sélection des participants à la concertation. Ces derniers auront été sélectionnés, en grande majorité, à partir de contacts professionnels ou personnels. Ce sont en général des représentants d'organisations qui furent visés et non des citoyens ou citoyennes quasi absents de la concertation. La composition des comités reflète néanmoins une représentation intersectorielle, beaucoup plus marquante dans le cas de la politique familiale regroupant des organisations touchant les jeunes, les personnes âgées, les parents d'enfants handicapés, les nouveaux arrivants, les loisirs et les sports, etc.. Nous pouvons aussi avancer que ce sont des organismes près des besoins des citoyens qui furent ciblés. Mais ce sont, du même coup, les permanents de ces organismes qui ont exercé la représentation et non les citoyens bénévoles membres de ces organisations. Tel est le défi de la représentation, entre autres, dans le cadre

de la concertation pratiquée dans la majeure partie des cas avec des acteurs collectifs.

Pour les participants aux comités, les espaces de concertation ouverts (comité de la famille, comité consultatif et comité de travail) se sont avérés accessibles par la proximité physique des lieux de rencontres, par le langage utilisé lors des moments de concertation (malgré une différence de vision quant à la notion de développement social) et par leur intégration à la prise de décisions politiques. Il faut cependant noter certains lieux de discussion qui furent fermés aux membres du Comité de la famille et qui générèrent certaines amertumes (formation par le CAMF et élaboration du plan d'action). De plus, l'heure des rencontres ne permettait pas aux citoyens « engagés », tels que les parents, d'y participer à part entière.

Les représentants des organismes communautaires et des institutions furent intégrés à la concertation quatre mois après le début de la démarche dans le cas de la politique familiale. Leur association au projet fut reconnue dès le début en ce qui concerne la politique de développement social. Dans les deux cas, ce sont des acteurs du milieu qui ont enclenché le mouvement auprès de la Ville. Leur intervention s'est affichée plus clairement dans le cas de la politique de développement social. Les comités s'avéraient relativement fermés à la venue d'autres acteurs. Dans un cas, aucun groupe n'a manifesté un intérêt à s'intégrer. Dans l'autre, bien que de nombreux groupes se soient montrés intéressés à se joindre au comité, il n'y avait pas d'ouverture du fait que le Comité consultatif comptait déjà plusieurs membres.

Les espaces de concertation instaurés par la Ville dans le cadre de la formulation des deux politiques étaient donc ouverts et accessibles à la participation de quelques organisations du milieu, assurant à ce niveau une certaine démocratisation de la gestion municipale. Démocratisation qui se veut toutefois mitigée, compte tenu de la représentation réservée à quelques organisations et assurée par des permanents. Le principe d'inclusion ne fut respecté que dans une certaine mesure : à l'interne, de façon générale; mais peu à l'externe, en conséquence de l'exclusion de certains groupes et de la faible intégration des citoyens.

L'exercice de représentation implique une imputabilité, c'est-à-dire une validation des informations reçues auprès des membres représentés (nommés électeurs moraux par Gutmann et Thompson, 1996) ou, à tout le moins, suppose un retour de ces informations. Ce qui ne fut pas assuré dans sa pleine mesure par les représentants; particulièrement, dans le cas de la politique familiale. On peut accuser la concertation de favoriser ce type de représentation puisque sa nature délibérative et l'influence dans les décisions qu'elle consent à ses participants la confinent à une représentation collective et à un nombre restreint d'acteurs reliés en réseau et considérés légitimes, notamment pour leurs compétences et leurs connaissances sur les objets en débat.

Représentation collective et nombre restreint d'acteurs. Pourquoi? Deux facteurs importants font pencher la balance. En premier lieu, la Ville de Trois-Rivières comptait, au début de notre recherche, 126 000 habitants. En second lieu, le temps que nécessite une participation égale et directe pour tous les citoyens individuels et collectifs leur permettant de s'informer, de se faire une opinion sur le sujet, d'exprimer et de débattre cette opinion constitue une contrainte non négligeable dans le processus de concertation (Dahl, 1967). Pour assurer un réalisme au processus, la démocratie représentative doit être privilégiée, excluant ainsi la démocratie participative et directe en sa version utopique (participation de tous à toutes les décisions); ce qui fut le cas dans les deux projets d'élaboration de politiques où les représentations élective et associative ont dominé. Les espaces de discussion et de décision quant au contenu des politiques que représentent les comités de concertation furent réservés à un nombre limité d'acteurs. Chez les citoyens, la communication s'est avérée davantage unidirectionnelle, partant du pouvoir municipal informant et consultant la population.

Par une telle représentation, la concertation a contribué à démocratiser la gestion municipale en rejoignant, à tout le moins, une vaste étendue d'acteurs comparativement à la représentation individuelle. D'autant plus que cette représentation s'est étendue, en certaines occasions, aux réseaux internes et externes des organisations participantes.

7.1.2 La concertation : un espace public de délibération pour les acteurs y participant

L'approche délibérative constitue un modèle conceptuel adéquat pour étudier la concertation. La délibération est efficace lorsqu'elle se produit à une échelle restreinte, ce qui justifie la représentation collective. Elle se réfère au moment de discussion, à l'argumentation qui précède la décision finale : ce qui caractérise également la concertation. La délibération privilégie un espace inclusif et équitable dans lequel tous les participants ont une chance d'écouter, d'exprimer leur opinion, d'être écoutés et de questionner l'opinion des autres. Complémentaire à la démocratie représentative et à la démocratie participative, elle aspire à une qualité, à une efficacité, à une légitimité des processus de discussion et à une éthique dans les discussions. La délibération privilégie également la circulation d'informations de qualité, des échanges raisonnables entre les participants et le respect dans ces échanges. Le principe de publicité, plus spécifiquement le caractère public et la transparence du débat, demeure aussi central à l'approche délibérative. Ces principes fondamentaux dans la délibération constituent un idéal dans la pratique de la concertation.

Les espaces de concertation ouverts par la Ville dans le cadre de l'élaboration des politiques familiale et de développement social ont rempli leur fonction délibérative s'avérant, en général, conformes à ces caractéristiques qui définissent la délibération. Effectivement, tous les acteurs rencontrés ont affirmé s'être sentis intégrés à la discussion. Ils ont pu exprimer leur opinion pendant et entre les rencontres de concertation puisque des questions leur étaient soumises entre deux séances. Par ailleurs, des informations leur étaient régulièrement transmises afin de favoriser la réflexion et de les outiller convenablement dans le but d'enrichir ainsi les discussions lors des rencontres subséquentes. Un suivi était, de plus, prévu auprès des absents permettant une mise à jour de l'évolution des échanges.

Lors des rencontres, une éthique dans les discussions fut respectée. Les participants avaient la même chance d'exprimer leur opinion, peu importe l'organisation représentée. Cette prise de parole était du même coup assurée par les

animateurs des rencontres. Les points de vue pouvaient être exprimés librement et il y avait place au débat. Dans les moments de délibération, les participants à la concertation disposaient d'un espace pour expliquer leur opinion et questionner l'argumentation des autres. En outre, ces discussions se sont déroulées dans un climat d'écoute et de respect entre les acteurs, malgré quelques oppositions occasionnelles. Oppositions, entre autres, sur la question de la politique de développement social.

Dans les processus de concertation étudiés, les intérêts divergents pouvaient être exprimés par tous les acteurs. Au sein de ces espaces qui réunissaient, au-delà des diverses organisations, des individus aux valeurs et aux intérêts différents, les désaccords ont pu surgir. Il y eut, à l'occasion, confrontation des idées et des visions. Tel fut le cas d'échanges au sein des comités sur la politique de développement social où la vision de la notion de développement social était divergente : non seulement entre les acteurs du milieu et les acteurs politiques mais également entre élus municipaux aux expériences et compétences fort variées. Des témoignages révèlent que ces échanges conflictuels n'ont toutefois pas affecté la poursuite de la concertation en vue de l'élaboration de la politique.

En cours de processus, les discussions ont évolué vers un objectif commun à savoir la qualité de vie des citoyens. Par les discussions tenues, les participants à la concertation visaient l'atteinte du consensus. Le contenu était modelé jusqu'à ce qu'il y ait accord moral entre les membres. L'atteinte du consensus n'est pas évidente dans un contexte réunissant des acteurs provenant de diverses organisations à la culture différente. Aussi, en certaines occasions, cet objectif fit place au compromis. Les acteurs du milieu ont défendu leur point de vue; mais, ils se sont aussi assurés que le contenu de la politique soit acceptable pour la Ville. Nous parlons ici de démocratie délibérative en sa définition plus souple intégrant les désaccords moraux (Gutmann et Thompson, 1996), reconnaissant les différences (Mansbridge, 1996), acceptant le conflit (Mouffe, 1999) et le processus de lutte (Young, 2000) et favorisant ainsi la légitimation du débat que Mouffe nomme « Agonistic pluralism ».

Touchant les comités, deux facteurs imputèrent une inégalité quant à la délibération. Un premier comité aura intégré les acteurs du milieu plus tard dans le processus. D'autres comités auront dû vivre une concertation à deux niveaux où les acteurs communautaires et institutionnels n'auront pas tous participé à l'ensemble des discussions puisqu'un sous-comité fut formé à partir du comité élargi disposant d'un niveau de délibération plus approfondi.

Néanmoins, les espaces de concertation ouverts dans le cadre de ces projets de politique municipale ont consenti, à l'ensemble des acteurs ciblés, une influence majeure tout au cours des démarches. Mais de quel type d'influence parle-t-on? Dans un contexte de mise en forme par la Ville d'un espace de participation, ce sont les membres du conseil municipal qui disposent du pouvoir sur les décisions finales. Toutefois, dans le cadre de concertations pratiquées dans la formulation de politiques municipales, les participants au comité d'élaboration, qu'ils soient internes ou externes à la Ville, détiennent un pouvoir de discussion et un fort pouvoir d'influence décisionnelle sur le contenu de la politique, sans toutefois posséder le pouvoir sur la décision finale. La profondeur de l'espace de discussion alloué aux participants de la concertation conditionne leur pouvoir d'influence sur les décisions.

Nous proposons ici une autre façon d'analyser la concertation initiée par le pouvoir public et sa qualité démocratique outre que par le pouvoir décisionnel final consenti aux acteurs. L'échelle présentée à la Figure 7.1 illustre la concertation à partir d'un autre critère qui nous apparaît au cœur de cette modalité : soit sa qualité délibérative. L'évaluation du caractère démocratique de la concertation tient compte de la profondeur et de la qualité de l'espace de délibération concédé aux membres du comité, de même que du pouvoir d'influence de cet espace sur les décisions finales prises en conseil municipal.

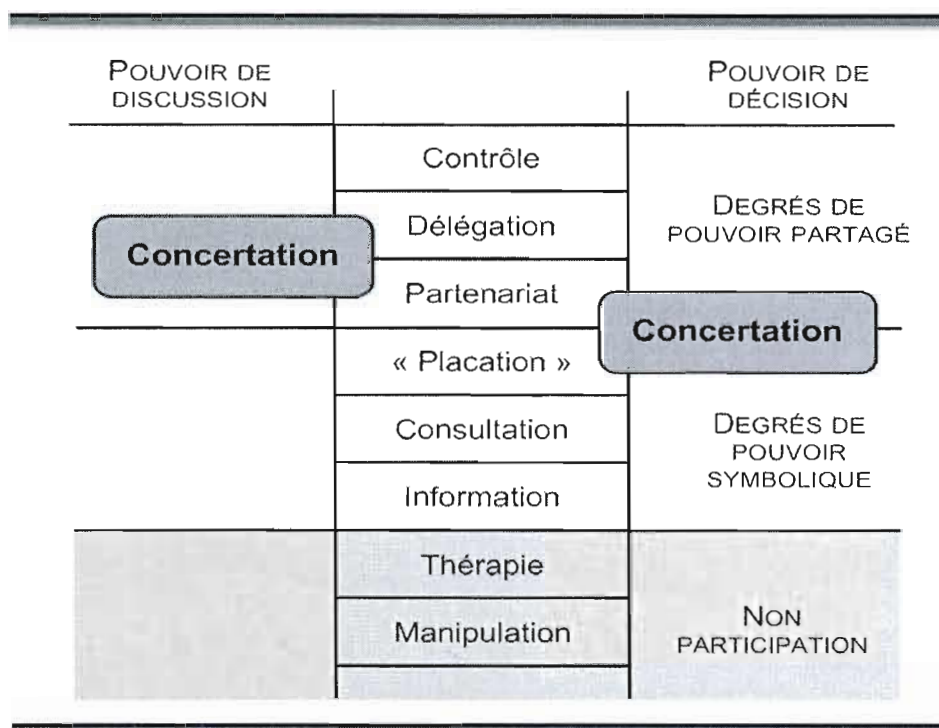


Figure 7.1 Échelle de participation des citoyens individuels et collectifs à la gestion municipale selon le pouvoir de discussion et le pouvoir de décision consentis.

À cette échelle de participation élaborée par Arnstein (1969), basée sur le degré de pouvoir de décision consenti aux citoyens dans la participation, nous avons ajouté « le pouvoir de discussion ». Nous croyons que si la concertation pratiquée dans un contexte de gestion municipale était classée sur l'échelle de participation d'Arnstein en fonction du pouvoir de discussion qu'elle accorde aux acteurs collectifs (et non en fonction du pouvoir de décision attribué), elle se trouverait à un échelon plus élevé. Qu'elle soit vécue dans un contexte de gestion des affaires municipales ou dans un cadre néocorporatiste, la concertation initiée par le pouvoir public sera toujours un simulacre de démocratie si on évalue sa portée démocratique qu'à partir du pouvoir décisionnel consenti aux participants puisque le pouvoir public y jouera toujours le rôle décisionnel final. Pourquoi donc confiner l'analyse de cette relation à ce critère si la réponse risque d'être négative? La particularité démocratique de la concertation doit être évaluée à partir de l'espace de discussion laissé aux acteurs, de la qualité

délibérative de ces espaces et de leur influence sur les décisions finales. Tout comme l'approche délibérative, la concertation pratiquée dans le cadre d'élaboration de politiques municipales doit être pensée dans une perspective procédurale centrée sur le processus de formation de l'opinion publique plutôt que d'être réduite à ses résultats.

7.1.3 Des concertations horizontales et intersectorielles : une valeur ajoutée pour les processus et les acteurs

Les processus de concertation furent enrichis par l'intégration d'une diversité d'acteurs provenant d'horizons variés. Sous un autre angle, les acteurs de la concertation furent enrichis par leur participation aux processus. La concertation vécue dans l'élaboration des politiques étudiées a constitué une valeur ajoutée pour les acteurs ainsi que pour les processus dans leur évolution, malgré quelques inévitables obstacles finalement maîtrisés.

Il faut savoir que, sous un mode de gestion guidé par une gouvernance horizontale, les conseillers municipaux ainsi que les administrateurs des services de la Ville sont appelés à reconfigurer leurs relations avec les acteurs du milieu communautaire. Pour ce faire, il leur faut jouer le jeu de la participation en partageant des parcelles de leur pouvoir ou de leur expertise avec ces acteurs, notamment avec les organismes communautaires et les institutions publiques.

Dans les cas étudiés, la Ville a conféré un vaste espace d'influence à l'ensemble des acteurs du milieu invités à se concerter. Elle a accepté de leur déléguer un pouvoir décisionnel quant au contenu des discussions, au mode de fonctionnement en comités, à la formulation et à la forme du contenu des politiques. Ce pouvoir s'appliquait également quant aux informations transmises par les médias, à l'ouverture et à l'organisation d'espaces d'information et de consultation parallèles à la concertation rendus accessibles à d'autres organismes du milieu et aux citoyens. Et disons même, quant au contenu du plan d'action pour ce qui est de la politique de développement social. La Ville a, de plus, ouvert le processus d'élaboration de la politique aux acteurs représentant pour elle un contre-pouvoir. Ceci, en réaction à

une certaine pression, doit-on ajouter. Dans les deux cas à l'étude, les acteurs qui avaient revendiqué la mise à l'agenda des politiques auront été intégrés au sein des comités de concertation. Ils ont disposé d'une place dans les discussions. Cette intégration des opinions et des intérêts divergents a contribué à dynamiser le débat et à en faire un processus conforme à la réalité.

Ce ne sont pas toutes les décisions qui furent prises par les participants aux comités. Dans les deux cas, le conseil municipal a déterminé le statut des comités ainsi que leur mandat. Les étapes des processus et les échéanciers ont été rédigés avant l'intégration des représentants du milieu. Ces derniers ont cependant pu en modifier le contenu. Une concertation vécue dans un cadre de formulation de politiques qui constitue un projet majeur pour une Ville se structure et se planifie. Pour ce faire, certaines décisions doivent être prises en amont. Le simple fait d'élaborer les politiques en ouvrant des dispositifs de concertation prenant la forme de comités se veut une décision qui, en toute logique, doit être prise avant de constituer ces comités et d'entamer les discussions. Comme dans tout dispositif instauré, plus la participation est en amont, plus elle inclut de citoyens individuels et collectifs, plus elle est valorisée et plus elle évite le qualificatif de simulacre de démocratie. La justification des décisions prises antérieurement à la concertation et la clarté des règles du jeu demeurent des conditions incontournables à la participation publique afin d'éviter les animosités. Malgré certaines amertumes, les acteurs du milieu sont en général satisfaits du pouvoir concédé au cours du processus. Ils sont conscients de la richesse que cette participation leur a apportée en termes d'expérience et de connaissances. Par son ouverture à la participation, la Ville a également bénéficié de la présence d'acteurs du milieu, de leurs savoirs, de leurs compétences, de leur dynamisme et de la légitimation de la démarche et des résultats que cette participation a conférés aux projets de politiques.

Dans les faits, chaque acteur fut enrichi par sa participation aux projets et, du même coup, aura enrichi le processus d'élaboration de la politique. Trois élus siégeaient sur chacun des comités illustrant, pour plusieurs, une volonté politique. Certains, plus sceptiques, voyaient à travers cette nomination une forme de contrôle imposée

par la mairie. Néanmoins, dans les rencontres, les élus municipaux n'ont pas cherché à contrôler les discussions ni à imposer la vision de la Ville. Sensibles à l'opinion des acteurs de la communauté, ils ont laissé un large espace aux experts dans les domaines au cœur des politiques. Ils ont participé au même titre que les autres membres et ont joué la carte de l'écoute et de l'observation. Ils se sont impliqués de façon résolue dans l'élaboration des politiques afin de comprendre les différents enjeux, d'assurer une qualité dans leur rôle de représentation du conseil municipal et d'être en mesure de défendre les décisions prises en comités quant au contenu des politiques. Les autres membres du conseil municipal ont contribué aux politiques (bien que ce soit de façon inégale) en commentant et en validant leur contenu. Ces validations ont constitué, pour ces élus, des moments d'apprentissage.

Les administrateurs municipaux, pour leur part, ont guidé les démarches par leurs connaissances de l'appareil administratif de la Ville. Au total, sept administrateurs (dont deux paramunicipaux) furent mandatés par le maire pour être actifs dans les comités. Ils ont su s'ouvrir aux acteurs du milieu, à leurs connaissances et à leurs compétences quant aux problématiques en discussion, partageant ainsi leur pouvoir à titre d'experts. Dans les comités de concertation, ils ont joué, avec les acteurs présents, un rôle de facilitateur, mais surtout de coproducteur en référence à la typologie de Callahan (2007).

Ensemble, les représentants d'organismes, les représentants d'institutions, les élus municipaux, les administrateurs municipaux et les quelques citoyens ont élaboré la politique. D'autres fonctionnaires se sont joints à la démarche lors de rencontres, de groupes de discussion, de forums et de consultations publiques. Ces derniers ont agi en tant que facilitateurs en faisant preuve de souplesse et de transparence. La contribution des administrateurs demeure incontournable à un tel exercice, car ce sont eux qui doivent mettre en œuvre les actions dictées par le plan d'action et orienter leurs interventions à la lumière du cadre de référence des politiques (Lemieux, 1995). Dans le contexte de cet exercice d'élaboration des politiques, ils ont pu tirer profit des projets en mettant à leur agenda des actions impossibles à réaliser dans d'autres circonstances et en se maintenant au fait des problèmes

vécus sur le territoire de la Ville. La légitimité des administrateurs est basée autant sur leur comportement lors des moments de concertation ou de consultation que sur leur expertise dans le cadre de leur fonction.

Par ces expériences de concertation, une forme d'apprentissage toucha l'un et l'autre. En vérité, qu'a donc appris chacun de ces acteurs? De par leurs témoignages, les administrateurs ont appris sur les objets au cœur des discussions et sur l'adéquation entre ces objets et leurs tâches professionnelles quotidiennes. Par la concertation, les administrateurs et les élus municipaux ont appris davantage sur la réalité des organismes de la communauté. Ceux qui en étaient à une première expérience en matière d'élaboration de politiques ont pu apprendre sur leur rôle et sur l'implication administrative et politique que requiert ce type de projet pour une municipalité.

Les acteurs du milieu (communautaires et institutionnels) ont contribué aux discussions en concertation par leurs connaissances concrètes de la réalité et des besoins de la population. Ils furent des acteurs majeurs dans la mise à l'agenda municipal des démarches, dans l'élaboration des politiques et dans la sensibilisation des acteurs municipaux. Leur leadership aura été déterminant tout au long de la concertation assurant la défense des intérêts du milieu. Ces organisations ont ainsi agi en associations politiques, selon la typologie de Young (2000).

Les représentants des organisations du milieu en étaient, pour la majorité, à une première expérience de formulation de politique et à une première concertation avec les élus municipaux. Ils ont appris sur le processus à suivre pour élaborer une politique municipale et sur la réalité et le fonctionnement de l'appareil municipal. Ils ont également appris à délibérer en respectant une éthique dans les discussions. Cet accès privilégié à des informations autrement indisponibles et l'obtention du pouvoir de discussion auront généré, chez ces acteurs, un sentiment de participer concrètement à la qualité de la gestion municipale. Ces informations et ce pouvoir ont su bien les outiller en vue d'une participation pertinente et assurée propre à enrichir échanges et débats.

Les acteurs de la concertation internes et externes à l'appareil municipal ont appris à se connaître et à se reconnaître, à partager leurs opinions, à s'écouter, à se respecter et à bâtir ensemble des projets en mettant en commun leurs expertises qui s'avèrent complémentaires. Ils se sont ainsi « inter-éduqués ». La concertation a contribué au rehaussement de la légitimité de chacun et à la reconnaissance de leur interdépendance. Cette évolution dans les relations entre les acteurs du milieu et les acteurs municipaux est considérée comme étant la principale richesse d'apprentissage des expériences de concertation vécues dans les projets étudiés. Donc, pour atténuer les exclusions, tel que le prescrit Young (2000), les acteurs de la concertation furent appelés à utiliser les « greetings », la « rhétorique » et la « narrative » afin de favoriser leur connaissance et leur reconnaissance, la richesse de la différenciation et une compréhension réciproque malgré leurs expériences et leurs opinions diverses.

Le large espace de discussion octroyé aux participants à la concertation, la validation constante en comités, les occasions d'apprentissage, la contribution spécifique de chacun des acteurs leur conférant légitimité et crédibilité au sein du débat ainsi que la possibilité pour ces derniers d'alimenter en tout temps le contenu des politiques ont contribué à l'enrichissement du caractère démocratique des processus de concertation. Ajoutons à ces éléments l'ouverture d'autres espaces de discussion en complémentarité aux comités de concertation qui ont permis de rejoindre un plus vaste éventail de groupes du milieu et de citoyens. Ainsi, la concertation favorise d'autant plus la délibération qui se veut sensible à une approche décentralisée privilégiant une pluralité de modes d'associations et de réseaux dans lesquels les citoyens ou les organisations touchés par l'objet en discussion peuvent émettre leurs opinions.

7.1.4 La concertation : une contribution à l'ouverture d'espaces de communication en complémentarité

Dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques au palier municipal, la concertation peut s'ouvrir à d'autres modalités de participation élargissant l'espace réservé à l'opinion publique et venant, du même coup, enrichir le contenu et la

légitimité de la politique. Ces modalités complémentaires à la concertation peuvent prendre, entre autres, la forme de séances d'information et de consultation des organismes et des citoyens. Dans les deux cas étudiés, de tels espaces furent ouverts et ils ont tous contribué, d'une façon spécifique, à rendre plus démocratique la concertation. Les prochains paragraphes expliquent la valeur ajoutée en termes de qualité démocratique de ces mécanismes de participation instaurés au cours des démarches de concertation.

Plusieurs dispositifs de participation furent ouverts aux organismes du milieu trifluvien outre que ceux impliqués dans la concertation. Dans l'ensemble des consultations, les organismes avaient reçu préalablement un document préparatoire aux rencontres leur permettant d'en connaître davantage sur l'objet en discussion. Ceci en vue de susciter les échanges dans leur organisation.

Dans le cadre de la politique familiale, des organismes provenant de divers secteurs d'activités furent associés au projet en début de processus par le biais d'un sondage les questionnant sur les forces et les faiblesses de la Ville en matière de pratiques familiales, sur les principaux enjeux concernant cette thématique et le rôle qu'ils pourraient jouer dans la mise en œuvre et le suivi de la politique. Par la suite, par le biais de publicités dans les médias écrits, tous les organismes de la Ville furent invités à participer à la consultation publique destinée également aux citoyens. Quelques représentants du milieu furent appelés à se joindre aux sous-comités formés par les administrateurs des services municipaux impliqués. Près d'une soixantaine d'organismes furent rejoints par les sondages et par la consultation mis en œuvre dans le cadre de la politique familiale.

En ce qui concerne la politique de développement social, sept mois après le début de la démarche, des organismes ciblés furent invités à rédiger un document de réflexion. Le contenu des mémoires devait être axé sur les valeurs, les principes, les axes d'intervention, les orientations, les objectifs et le rôle de la Ville en matière de développement social. Les informations tirées de ces mémoires auront servi de base à la rédaction de la première ébauche du cadre de référence de la politique. Par la suite, ces mêmes organismes et d'autres qui s'étaient montrés intéressés furent

invités à un forum réservé à leur intention. Dans cet espace, les représentants d'organismes ont pu préciser leur niveau d'accord avec les éléments du cadre de référence proposé. Ils ont également pu déterminer les thèmes discutés en atelier. Les échanges face à face entre les organismes, les institutions, les administrateurs et les élus municipaux étaient à l'ordre du jour de ce forum. Ces consultations auprès des organismes préoccupés par le développement social ont réuni près de deux cent cinquante représentants. Des discussions furent planifiées en collaboration avec des acteurs de la région de la Mauricie qui oeuvrent en développement social, permettant ainsi d'approfondir et d'élargir le débat sur la question.

Par leur intégration en amont du processus, par le nombre d'espaces de participation qui leur fut ouvert et par le niveau de discussion ou d'opinion qui leur fut consenti en ces espaces, les représentants des organismes ont grandement influencé le contenu de la politique et du plan d'action. Dans les deux cas analysés, ces derniers auront eu largement plus d'espace de discussion et d'influence sur les décisions dans les processus de concertation comparativement aux citoyens et citoyennes de la Ville. Cette dernière a adopté une gouverne de type subsidiaire (Côté, Lévesque et Morneau, 2007) privilégiant un modèle de participation corporatiste où il y a concertation avec les représentants des organismes ciblés. La sur-représentation de ces organismes s'apparente au modèle de démocratie corporative de Duchastel et Canet (2004) favorisant la participation des grands acteurs sociaux aux intérêts manifestes et reconnus pour l'objet des négociations.

Sans une participation des citoyens, la représentation devient une affaire d'élites. Dans les cas étudiés, la population fut rejointe par certains mécanismes de participation leur laissant toutefois un mince espace de discussion. Les citoyens furent invités à prendre part à la démarche en participant à une séance d'information et de consultation. Tous les citoyens furent invités à s'y joindre par l'intermédiaire de publicités dans les journaux locaux et régionaux. Certains furent mobilisés par les représentants d'organismes dans les comités de concertation. Les deux consultations, dont l'accès était gratuit, se sont déroulées en soirée au centre de la

Ville de Trois-Rivières assurant ainsi une accessibilité financière, temporelle et physique. Cependant, l'inclusion de tous les acteurs touchés par les questions au cœur du débat et l'accessibilité du contenu des discussions privilégiée dans ces espaces se sont avérées plutôt déficientes.

Une fois le contenu relativement fixé, les citoyens furent rencontrés en fin de processus de consultation. Au moment de ces consultations citoyennes, le contenu des politiques avait été discuté maintes fois entre les acteurs de la concertation, avec les organismes ainsi qu'avec les administrateurs et les élus municipaux. En cette fin de processus, les enjeux étaient-ils réels pour les citoyens? Quoique peu utilisés pour alimenter la politique, les propos relevés en consultation avec les citoyens furent toutefois retenus pour enrichir les plans d'action.

Les répondants ont également souligné la faible représentativité citoyenne de l'ensemble des secteurs de la Ville, entre autres, pour ce qui est de la politique de développement social. Ce sont les résidents des quartiers centraux de la ville considérés les plus défavorisés qui ont davantage participé. Sans doute du fait que ces derniers furent fortement mobilisés par les organismes de leur milieu de vie, notamment ceux siégeant au comité. Ces résidents s'avèrent, du même coup, clients, consommateurs et usagers des services offerts par ces organismes. Leur participation reflète, à tout le moins, le principe d'inclusion externe et une justice sociale. Les participants aux consultations publiques pouvaient émettre leur opinion une fois le contenu de la politique expliqué. Ils disposaient d'une période de trente minutes pour poser leurs questions à l'équipe de coordination des politiques. Dans le cas de la politique de développement social, les citoyens pouvaient, de plus, rédiger leurs commentaires sur un formulaire prévu à cet effet. L'espace de discussion face à face avec les acteurs décisionnels était restreint et aucun débat n'eut lieu, la planification des consultations ne le permettant pas. Les citoyens étaient peu outillés pour donner leur opinion sur les valeurs, principes et axes d'orientation des politiques. Impliqués à la toute fin de la démarche de formulation des politiques, ils ne possédaient que trop peu d'informations pour en débattre le contenu. Ils ont ainsi davantage favorisé leurs intérêts particuliers. L'opinion publique s'est décomposée

en opinions informelles de personnes privées qui ne forment plus un public (Habermas, 1992 [1962]).

Tel que l'ont démontré Fishkin et Ackerman (2003), les citoyens (tout individu en fait) ont la capacité d'approfondir leur opinion lorsqu'ils disposent d'un espace de délibération, c'est-à-dire lorsqu'ils sont informés et participent à des discussions où ils doivent justifier leurs opinions et écouter celles des autres. Il faut toutefois ajouter, à la lumière des propos de Dahl (1961), que les citoyens utilisent très peu leurs ressources politiques. Ils sont difficilement mobilisables et participent généralement peu aux espaces de gestion des affaires municipales qui leur sont ouverts. Ainsi, l'influence réelle des citoyens sur le contenu de la politique fut infime comparativement à leur influence potentielle. Manque ici la dimension « citoyenneté » au fondement de la définition de la démocratie selon Touraine (1994). On dit qu'il y a citoyenneté quand les électeurs témoignent de leur sentiment d'appartenance à la société politique.

Néanmoins, par une participation à ces consultations, les citoyens ont reçu des informations, vulgarisées dans les deux cas, leur permettant de saisir (du moins en partie) le fonctionnement de l'étape d'élaboration d'une politique municipale. Ceci dans une intention d'enrichir leurs connaissances en ce qui concerne les approches privilégiées par la Ville en matières familiales et de développement social et, par le fait même, dans celle de rehausser leurs compétences civiques au sens donné par Milner (2004). Les citoyens participant aux consultations ont apprécié ce moment d'information où la parole leur fut allouée afin qu'ils émettent leur avis sur le sujet, et ce, dans une ambiance autre que celle qui règne généralement lors des séances du conseil municipal où les échanges sous forme de critiques et de revendications ont la cote. Les consultations ont donc permis de rejoindre un plus vaste public, dont les citoyens de la Ville peu intégrés tout au long des démarches. S'ajoutent à ces citoyens, quelques autres, davantage informés sur l'état d'avancement des politiques par la médiatisation des démarches.

La concertation pratiquée dans la gestion des affaires municipales contribue à l'établissement de la démocratie représentative car elle est initiée, ou du moins

portée, par des représentants politiques qui en sont les principaux acteurs et elle rassemble, en grande partie, des représentants d'organismes de la société civile. En ce sens, elle est le lieu de rencontre entre le pouvoir public et la société civile. La concertation peut également être associée à la démocratie délibérative dans les cas suivants : lorsqu'elle privilégie la qualité de la procédure axée sur la discussion et l'échange d'arguments raisonnés; dans la mesure où elle ouvre en parallèle une pluralité d'espaces de discussion qui invitent d'autres acteurs individuels et collectifs touchés par l'objet en débat à écouter et à exprimer leur point de vue. En outre, si la discussion s'élargit au-delà de la concertation, rejoignant ainsi un plus grand nombre d'acteurs, le processus devient plus équitable et laisse entrevoir un lien avec la démocratie participative, d'autant plus si ces acteurs possèdent un réel pouvoir d'influence sur les décisions. Un facteur essentiel permettra de raffermir ce lien entre concertation et démocratie participative. Les groupes de la communauté invités à la concertation constituent sans doute le fruit d'un acte de citoyenneté active, initié et soutenu par des citoyens libres de s'organiser entre eux et qui développent leur communauté en valorisant notamment la participation, l'échange et la collaboration⁶⁴. Ensemble, ces approches de la démocratie adoptées en concertation ont contribué à l'ouverture du système politique aux citoyens et aux groupes organisés. La Figure 7.2 illustre la relation entre la concertation et les approches démocratiques représentative, délibérative et participative.

⁶⁴ Cette société civile est surnommée par Neveu (1999) « espace horizontal de concitoyenneté » référant ainsi à ces formes locales de sociabilité initiée par des citoyens actifs et engagés dans leur communauté.

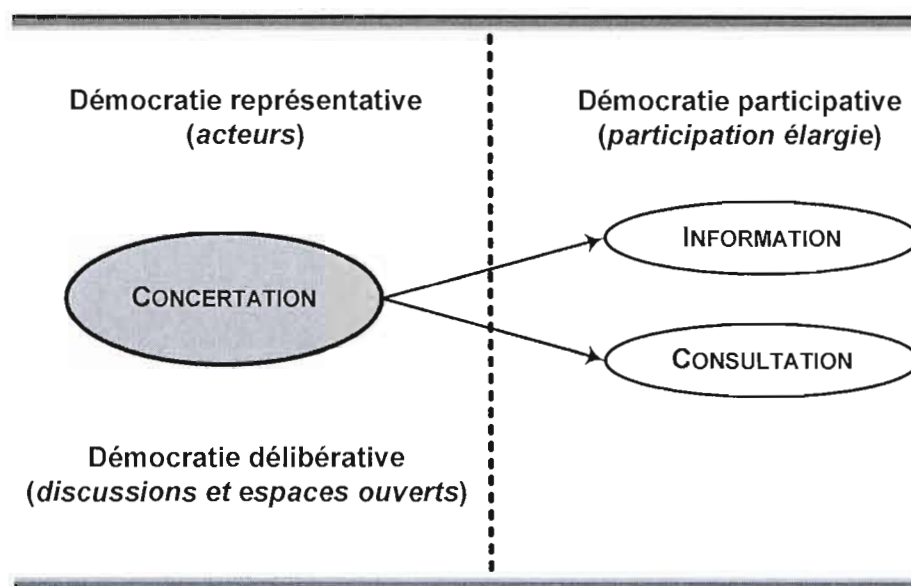


Figure 7.2 Modèle reflétant la relation entre la concertation pratiquée dans le cadre de l'élaboration de politiques municipales et les approches de démocratie.

Les expériences de concertation analysées ont permis de démocratiser la gestion des affaires municipales. Toutefois, sous certaines réserves. Les concertations se voulaient destinées à des représentants d'organisations qui, de plus, furent ciblés ou cooptés en majeure partie par le pouvoir public ou par les acteurs de leur réseau (et non par leurs membres) et dont le rôle de représentation était assuré par des permanents. C'est plus particulièrement la mise en commun des espaces de concertation et des espaces d'information et de consultation ouverts en complémentarité qui ont permis à la concertation de contribuer pleinement à la démocratisation de la gestion municipale. Ainsi, la concertation et son processus élargi viennent enrichir la démocratie représentative et la démocratie délibérative par une démocratie participative.

Nous pouvons alors avancer que la concertation contribue à la démocratisation de la gestion municipale. En réponse à notre question générale et à notre hypothèse principale, elle y contribue, dans un premier temps, par la profondeur de l'espace de délibération et d'influence décisionnelle sur le contenu des politiques qu'elle a ouvert aux acteurs externes participant aux comités. Cette ouverture leur aura permis de

donner leur opinion, divergente ou non, de faire évoluer les politiques et de cumuler des apprentissages à travers leur expérience de participation publique quant au processus d'élaboration d'une politique municipale et quant aux acteurs côtoyés en cours de démarche. Dans un second temps, la concertation contribue à la démocratisation de la gestion municipale par les espaces d'information et de consultation des organismes et des citoyens qu'elle a ouverts, élargissant ainsi le débat au-delà des organisations ciblées tout en permettant à l'ensemble des acteurs de la Ville de participer à la vie politique et à la construction d'un projet commun.

7.2 Les modalités de la concertation influencées par l'objet au cœur du débat

L'analyse des informations recueillies sur les cas étudiés nous a menée au constat suivant : les différences d'une politique à l'autre concernant les déterminants de la mise à l'agenda, les acteurs et les procédures peuvent s'expliquer par l'objet au centre des politiques, soit la famille et le développement social. Ainsi, il ressort de nos études de cas que l'objet traité en concertation influence les modalités de cette concertation en ayant un impact sur la façon dont il est mis à l'agenda, sur les acteurs mobilisés et sur les règles procédurales. Nous avons, de façon comparative et inductive, repéré les indicateurs centrés sur les objets au cœur des politiques (Figure 7.3).

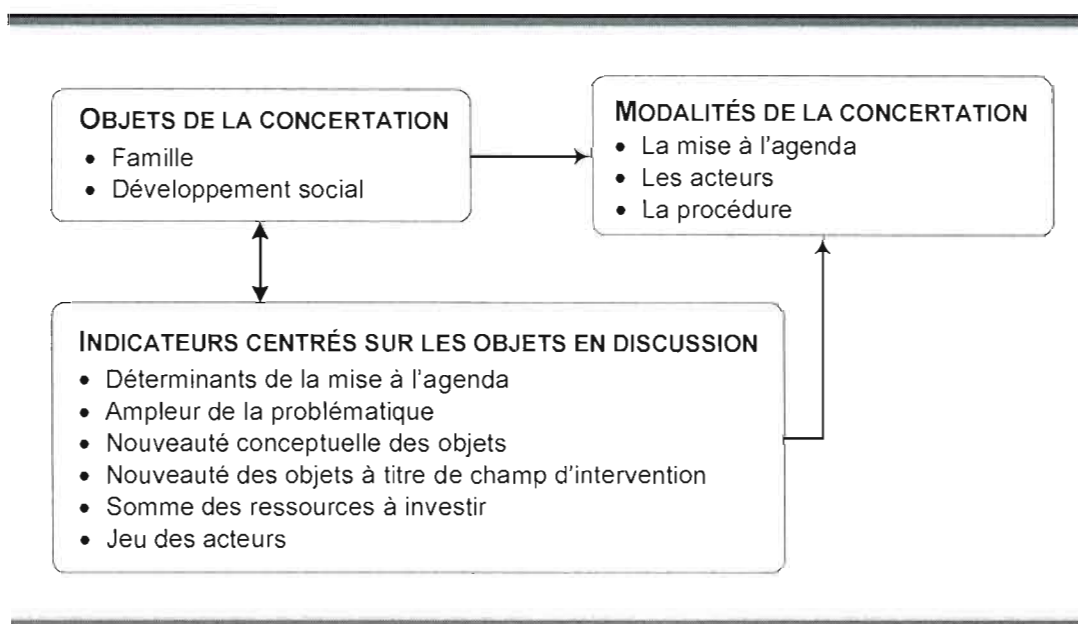


Figure 7.3 Indicateurs centrés sur les objets en discussion pouvant influencer les modalités de la concertation.

Tel qu'indiqué à la figure 7.3, les objets traités en concertation ont plus spécifiquement influencé les modalités des processus de concertation par leur impact sur la façon (déterminants) dont ils furent mis à l'agenda, par l'ampleur de la problématique que sous-tendent les objets au centre des politiques, par la nouveauté conceptuelle des objets à titre de politique publique municipale, par la nouveauté des objets à titre de champ d'intervention qui nécessite un changement dans les façons de faire, par la somme des ressources à investir pour l'élaboration et la mise en œuvre des objets et par le jeu des acteurs tout au long des processus. Une comparaison des démarches d'élaboration de la politique familiale et de la politique de développement social menées en concertation est effectuée dans les prochains paragraphes. Par une analyse de chacun des indicateurs présentés ci-dessus, nous démontrons de quelle façon l'objet au centre des politiques a influencé les modalités de la concertation.

7.2.1 Les déterminants de la mise à l'agenda municipal des politiques

Parmi les déterminants de la mise à l'agenda des politiques publiques municipales, nous retrouvons une imposition par les autorités provinciales. Plusieurs facteurs influencèrent la décision de procéder à la formulation des politiques étudiées. Du côté de la politique familiale, le changement dans la structure de la Ville généré par les fusions municipales, le mouvement de revendication par un acteur communautaire et surtout l'obtention d'une subvention du ministère de la Famille et de l'Enfance ont contribué à l'émergence de la politique. La volonté des acteurs de la Ville de renouveler la politique dans le contexte de la nouvelle réalité municipale compte également parmi les déterminants ayant mené à l'élaboration de ce nouvel outil de gestion politique et administratif. Cette politique fut donc inspirée par un mouvement descendant initié directement par la Ville, bien qu'influencée en partie par les revendications d'un acteur communautaire.

Dans la mise à l'agenda de la politique de développement social, la Ville fut surtout influencée par la décision du gouvernement provincial qui oblige, par la Loi 170, les villes fusionnées de 100 000 habitants et plus à élaborer un plan ou une politique de développement communautaire, économique et social. Cette obligation a servi d'argumentaire pour les organismes et les institutions du milieu oeuvrant en développement social qui ont exercé des pressions sur la Ville et lui ont rappelé son mandat dicté par la loi. Procéder à l'élaboration d'une politique de développement social dans la Ville de Trois-Rivières constitue une obligation politique bien avant d'être une action volontaire de la part des acteurs municipaux.

Du côté de la politique familiale, c'est avant tout la subvention du ministère qui a favorisé sa mise à l'agenda. Tandis que du côté de la politique de développement social, c'est avant tout l'obligation légale des autorités provinciales et les pressions du milieu y découlant qui ont encouragé la planification de cette politique dans l'échéancier municipal. Ayant caractérisé la mise à l'agenda du développement social en guise de politique, ces deux facteurs ont teinté le processus de concertation. D'abord par une participation d'acteurs proactifs, organisés et revendicateurs au comité de concertation. Ensuite, par une attitude méfiante de la

Ville face à ces acteurs et aux coûts d'un tel projet, sans subvention accordée. Ces facteurs ont attribué, d'entrée de jeu, une allure plus controversée à ce processus d'élaboration de la politique de développement social.

7.2.2 L'ampleur de la problématique que sous-tend l'objet au centre de la politique

La gravité d'une problématique publique vécue sur un territoire donné, que Kingdon (dans Lemieux, 1995) appelle le courant des problèmes révélé notamment par des statistiques, des situations de conflits ou des désastres, nécessite une prise en charge par le système politique afin de la soumettre à des normes qui mèneront à sa régulation.

Le portrait sociodémographique des familles de Trois-Rivières, tiré du recensement 2001 (Statistique Canada) et dressé en début de démarche d'élaboration de la politique familiale, sans constituer un déterminant de la mise à l'agenda de la politique familiale, est venu consolider cette décision. Ce portrait nous informe qu'en 2001, 34 205 familles demeuraient sur le territoire de la Ville de Trois-Rivières et que le revenu moyen de ces familles était à ce moment de 25 258 \$, ce qui est en deçà de la moyenne québécoise qui s'élevait alors à 27 125 \$. Parmi ces familles, 18% sont monoparentales (soit 6190). Le revenu de ces dernières varie entre 24 000 \$ et 34 000 \$. La population trifluvienne se faisait également vieillissante au moment de l'enquête puisque 71% avait plus de 25 ans et 43% avait plus de 45 ans. L'objet « famille » au cœur de la politique familiale se concentre sur le mieux-être des familles et sur toutes les mesures pouvant y contribuer. Elle se réfère plus spécifiquement, selon Fréchette et Lizée (2004), à l'identité et au sentiment d'appartenance, à un loisir accessible et rassembleur, aux rapports intergénérationnels, à l'intersectorialité de l'action en faveur des familles ainsi qu'à la qualité de vie de la communauté.

La problématique du développement social s'appuie aussi sur les statistiques de faible revenu et de monoparentalité. Mais elle concerne également le logement, l'environnement, la famille, la revitalisation, la sécurité, l'emploi, le transport, la

participation citoyenne, le développement communautaire, la culture et le loisir. Elle englobe donc les questions familiales qui font généralement partie de ses axes d'intervention. Le développement social est associé à l'amélioration des conditions de vie des individus et des communautés en assurant des valeurs d'égalité, d'équité et de justice sociale. Cette approche vise une plus grande participation des citoyens et des organismes à la vie collective par une optimisation de leur capacité à résoudre leurs problèmes et à s'engager dans leur milieu. Sa problématique s'étend alors à plusieurs domaines et se préoccupe de questions qui couvrent un large univers. L'envergure de l'approche du développement social rend cette dernière difficile à circonscrire, ce qui peut entraîner des visions disparates, d'autant plus qu'il s'agit d'une notion récente au palier municipal.

Les situations problématiques sont généralement dénoncées par les organismes de la communauté qui les vivent de près, perçoivent leur impact sur la population et constatent leur évolution. Ces organismes exercent des pressions sur le pouvoir public afin de susciter des gestes concrets de sa part. L'émergence de la politique débute ainsi par une relation de dénonciation des problématiques sociales vécues dans la communauté qui peut également teinter son processus de formulation. C'est ce qui s'est produit dans le cas des deux projets étudiés où l'ampleur des problématiques fut décriée par les organisations du milieu. Forts de leur répartition en réseau, les acteurs s'avèrent alors plus nombreux à œuvrer en ce sens dans le cas de la politique de développement social.

7.2.3 La nouveauté conceptuelle de l'objet à titre de politique publique municipale

La notion « famille » est employée depuis des siècles (quoiqu'elle ait évolué et qu'elle poursuive son évolution). Depuis longtemps, cette notion s'avère une préoccupation majeure pour les municipalités en termes de politique publique. À l'échelle provinciale, nous en sommes à près de cinq décennies de débats sur cette question.

La notion de développement social a fait l'objet de réflexion au palier provincial vers la fin des années 1960 et dans les années 1970. Elle fut au cœur des discussions lors de colloques et de forums régionaux et locaux dans les années 1990. Pourtant, cette notion demeure récente et peu connue pour les autorités municipales qui en sont à leurs premières années de compétences dans ce champ. Tel que spécifié à plusieurs reprises, depuis les fusions municipales en 2001, les villes de 100 000 habitants et plus sont dans l'obligation d'élaborer un plan ou une politique en matière de développement communautaire, économique et social. Elles ont ainsi vu leur rôle s'accroître relativement à cette approche, bien que ces politiques demeurent en priorité une responsabilité provinciale. Parmi les neuf grandes villes du Québec, la Ville de Trois-Rivières fut la première en 2005 à procéder à l'élaboration et à l'adoption d'une politique de développement social. Comparativement à la politique familiale qui existait dans certaines villes du Trois-Rivières métropolitain avant la réorganisation municipale et dans plusieurs autres villes au Québec, la politique municipale de développement social dut être créée de toutes pièces.

L'élaboration du cadre de référence des politiques, plus concrètement la définition de la mission, des valeurs et des principes semble avoir été un exercice ardu dans les deux cas étudiés. D'ailleurs, la gestion des discussions en débat sémantique compte parmi les défis de la concertation constatés dans les deux démarches. Cet exercice où s'alignaient différents concepts, alors que l'on tente d'en déterminer le sens, conduisit à une confusion dans les discussions et mena, à certains égards, à des moments de tensions entre les acteurs. Développer un langage commun dans ce genre d'exercice s'avère central, mais demeure un défi de taille. En référence aux personnes rencontrées, les discussions conflictuelles semblent avoir été plus présentes au sein de la concertation en comités d'élaboration de la politique de développement social. Effectivement, il y avait divergence dans la vision de cette notion entre, d'un côté, les acteurs de la communauté qui travaillent au quotidien avec cette approche, et ce, depuis de nombreuses années déjà et, de l'autre côté, les acteurs politiques qui voyaient à ce moment cette notion associée à la pauvreté et constituant une dépense majeure pour la municipalité. La vision du développement social était, en outre, différente entre certains élus. La divergence

dans la perception des acteurs va au-delà de l'organisation représentée. Les valeurs, les expériences et le paradigme à travers lesquels est perçu l'objet viennent colorer la définition que l'on en donne. L'intégration du développement social à la gestion municipale requiert une ouverture ainsi qu'une adaptation politique et administrative. L'objet qu'est le développement social a influencé le processus de concertation par les débats de nature conflictuelle qu'il a engendrés sur sa définition peu connue à titre de politique municipale.

7.2.4 Un champ d'intervention municipal récent qui nécessite un changement dans les façons de faire

Les villes du Québec ne disposent ni d'un service municipal centré spécifiquement sur la famille, ni d'un service centré sur le développement social (excepté Montréal). La qualité de vie des familles et le développement social comptent, néanmoins, parmi les préoccupations des municipalités. La notion « famille » est employée depuis plusieurs années et s'inscrit parmi les champs d'intervention des municipalités depuis la fin des années 1980.

Les services municipaux et paramunicipaux effectuent au quotidien des actions guidées par l'approche du développement social, sans toutefois y accoler ce vocable. C'est du moins ce que révèle l'inventaire des actions des services administratifs de la Ville effectué en début de démarche. Selon les confidences des acteurs communautaires rencontrés, des efforts restent cependant à faire quant à l'orientation des gestes à poser. Dans la concrétisation de leurs actions, les administrateurs municipaux et paramunicipaux doivent assurer une contribution à la qualité de vie de la communauté et favoriser une transparence dans la gestion des affaires de la Ville. Entre autres, par une circulation des informations de qualité ainsi que par une participation et une autonomisation des citoyens et des groupes de la communauté. Les administrateurs municipaux et paramunicipaux sont appelés à intégrer ces valeurs et ces principes à leurs actions. Cette façon de faire vient élargir leur vision et les oriente vers un mode de gestion différent, appelé à évoluer sous une approche participative et intersectorielle.

Plus spécifiquement, tel que souligné dans les premières pages de la thèse, ils doivent s'acquitter de certains mandats : travailler à renforcer les réseaux entre les personnes et entre les groupes qui vivent sur leur territoire; assurer et soutenir la participation sociale des citoyens de la municipalité, c'est-à-dire leur capacité d'agir et d'interagir en société; assurer une vie démocratique où chacun peut participer et jouer un rôle dans les processus de décision sur les questions qui affectent sa vie et celle de sa communauté; soutenir les membres de la communauté qui agissent collectivement et solidairement pour le bénéfice de l'ensemble et de chacun; se préoccuper, avec ses partenaires, de justice sociale, de lutte à l'exclusion et à toutes les formes de pauvreté (Thibault, 2006). C'est ainsi que l'objet « développement social » influence la forme procédurale de la concertation.

Cette évolution des modes de gestion et de gouvernance de la Ville dans la mise en œuvre des politiques publiques nécessite une ouverture aux changements, une souplesse dans les structures et surtout, une volonté administrative et politique. Ce qui ne s'avère pas toujours évident. D'autant plus que les acteurs de la société civile détiennent une expertise considérable sur les objets au cœur des politiques : entre autres, en ce qui concerne le développement social. Ces derniers ont, en outre, fortement influencé la politique et le plan d'action à respecter par les administrateurs de la Ville. La question de la légitimité demeure ici fragile. Le politique désire garder un certain contrôle sur la démarche face à une notion plus ou moins comprise. L'administrateur doit partager son titre d'expert avec les acteurs du communautaire et de l'institutionnel qui cherchent à être reconnus ainsi.

7.2.5 La somme des ressources à investir pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique

Les étapes d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique municipale supposent un investissement financier par les municipalités. La question des coûts engendrés par une telle démarche constitue un enjeu majeur pour elles. Certains moyens peuvent être déployés afin d'assurer un respect du budget adopté par le conseil municipal pour le déploiement de la démarche. Dans les politiques étudiées, les élus municipaux ont précisé qu'un de leur rôle consistait à s'assurer que la politique et le

plan d'action respectent le budget fixé par la municipalité. Certains élus et administrateurs, notamment en ce qui concerne le développement social, ont énoncé ouvertement qu'ils étaient inquiets quant aux engagements financiers que pouvait encourir une telle politique pour la Ville. Deux acteurs ayant participé à l'élaboration des deux politiques ont spécifié que le dossier de la politique de développement social constituait pour la Ville une cause plus engageante et plus politique comparativement à la politique familiale.

Ma perception [quant à la politique de développement social] est différente de la politique familiale parce que les enjeux ne sont pas les mêmes. Au départ, les élus étaient presque négatifs à s'embarquer dans une politique de développement social parce qu'ils pensaient que cela engagerait trop le conseil de ville au niveau monétaire, budgétaire, à bien des niveaux. (Consultant 1)

D'ailleurs, lors des rencontres du Comité de la famille, ce sont les consultants qui avaient pour responsabilité l'animation des séances, tandis qu'en Comité consultatif ayant pour mandat d'élaborer la politique de développement social, ce sont les élus municipaux qui disposaient de ce mandat. Les élus ont pris plus de place dans la concertation au cœur du processus d'élaboration de la politique de développement social : « [...] les élus ont été plus présents dans le développement social, la Ville on a senti qu'elle suivait plus le dossier que dans la politique familiale. On sentait que c'était un dossier plus important pour la Ville, plus gros, plus engageant » (Institutionnel 2).

Tous les acteurs rencontrés ont souligné ces réticences de la Ville à s'engager dans la démarche d'élaboration de la politique de développement social. Les acteurs communautaires ont spécifié qu'une de leurs tâches consistait à sensibiliser la mairie face à l'approche du développement social et au suivi du plan d'action. L'un d'eux, en particulier, a précisé avoir usé d'arguments en début de démarche afin de diminuer les craintes de la Ville et de convaincre cette dernière de procéder à l'élaboration de cette politique.

Je me souviens qu'on a eu une rencontre avec les gens de la Ville et j'avais développé l'idée suivante : si vous vous dotez d'une véritable politique de développement social dans la Ville de Trois-Rivières, ça va devenir un outil de plus pour aller chercher des ressources financières. L'État national a des ressources pour le développement social; Emploi Québec en a. Si une ville se dote d'un programme, ça ne veut pas nécessairement dire que c'est toute elle qui va payer. Ça veut aussi dire qu'on va travailler en partenariat avec le CLSC, Emploi Québec, la Commission scolaire, le communautaire, etc.. Ce ne sera pas toujours les ressources de la Ville mais, en même temps, il ne faut pas être naïf, il faut que la ville en mette. Ça fait partie des mentalités à changer. (Communautaire 2)

Le développement social se concentre sur l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et de la communauté, notamment par une lutte à la pauvreté. Ainsi, au sein du comité de consultation, siégeaient de nombreux représentants d'organismes communautaires oeuvrant pour cette cause. En considération du vaste univers que couvre la notion de développement social, de son orientation vers la diminution de la pauvreté et des nombreux acteurs communautaires nommés au comité d'élaboration de la politique, il n'est pas étonnant que la Ville ait perçu les investissements financiers pour soutenir un tel projet comme étant majeurs.

C'est avant tout le plan d'action qui inquiète les acteurs municipaux et qui préoccupe les acteurs du milieu; d'autant plus que le plan d'action peut servir d'outil de revendication ou de rappel à l'ordre des actions municipales permettant de solliciter des actions concrètes auprès des services. La politique constitue un cadre de référence qui présente les grandes orientations; mais le plan d'action est considéré l'enjeu majeur pour l'ensemble des acteurs. C'est lors de l'élaboration du plan d'action que les fonds sont octroyés et que les objectifs ainsi que les moyens concrets sont mis en place par les services municipaux. La formulation du plan d'action constitue un espace de négociation et de revendication pour les représentants du communautaire. Par ailleurs, les membres du Comité consultatif ont souhaité à un certain moment requérir de la Ville la création d'une corporation de développement social. Toutefois, ces derniers ont dû faire preuve de compromis.

Moi je sais pertinemment qu'il est un peu trop prématuré d'arriver avec ça et de dire on veut une corporation de développement social, puis avoir une personne là-dedans, puis avoir un fonds. Tu sais quand tu t'engages là-dedans... Je ne suis pas sûr que la Ville soit prête à s'embarquer là-dedans, je le savais de bonne base aussi. J'ai donc dit à [...] qu'ils risquaient de faire bloquer la politique s'ils tenaient mordicus à cela et qu'il valait mieux proposer autre chose. Comme arriver à dire : Oui la Ville a besoin de suivre ses plans d'actions et de travail en dégageant une personne dans chaque service qui soit mandatée pour suivre l'évolution des plans de travail. (Consultant 1)

Cette idée de corporation fut laissée de côté. Les membres du comité ont tout de même obtenu plusieurs aspects parmi les éléments demandés à la Ville. Par exemple, un fonds pour le développement social qui permettra de soutenir les actions concrètes en lien avec sa mission. Ensuite, la mise en place d'un comité permanent qui assurera un suivi du plan d'action. De plus, l'engagement d'une ressource humaine pour gérer le dossier à la Ville. Sans compter que la Ville reconnaît depuis, plus formellement, la participation citoyenne et la concertation des organisations du milieu.

En tant que notion relativement peu connue, le développement social est souvent mis en opposition avec le développement économique; débat qui avait d'ailleurs été soulevé en 1998 lors du Forum national. Par le développement social, les acteurs tentent justement à rapprocher le social de l'économique. Ils cherchent à sensibiliser les tenants de l'approche centrée sur l'économie afin qu'ils tiennent compte du social dans leurs actions, c'est-à-dire des besoins et des droits individuels et collectifs. Enclencher une démarche de développement social devient alors engageant pour les municipalités dont le volet économique (dépenses budgétaires, pressions fiscales, etc.) est, par tradition, le point central dans leur mode de gestion et, doit-on l'admettre, incontournable à leur évolution, voire à leur survie. Toutefois, l'administration municipale peut se voir réticente au développement social qu'elle connaît peu et peut saisir difficilement la relation entre les champs social et économique dans toutes ses dimensions.

La Ville de Trois-Rivières est familière avec le développement économique, approche prisée par la mairie. Cependant, il faut avouer qu'au départ le conseil municipal semblait très peu informé, du moins en début de processus, sur le

développement social et sur ses impacts. La Ville a tendance à positionner le développement social en opposition avec le développement économique. Les acteurs du milieu ont cherché à ce que la municipalité ne réduise pas le développement social à une conséquence du développement économique. La responsabilité du dossier de l'élaboration de la politique de développement social fut, par ailleurs, confiée à la direction de la Société de développement économique afin de favoriser le lien entre les champs économique et social. Les acteurs municipaux avaient pour vision que les problématiques que cherche à atténuer l'approche du développement social se seraient réglées le jour où le développement économique aurait arboré une parfaite santé. La tendance était donc d'investir considérablement dans le développement économique.

Ulysse (2006) a effectué une recherche en 2006 sur les acteurs du développement social dans la Ville de Trois-Rivières. Partageant également notre constat, il révèle dans son étude que l'administration municipale trifluvienne se voit réticente au développement social qu'elle connaît peu et arrive difficilement à saisir la relation entre le social et l'économique. Pour elle, le développement social ne peut être qu'un « dérivé naturel » du développement économique. Un des intervenants participant à sa recherche avait indiqué que « la majorité des élus municipaux garde « la vieille vision » selon laquelle leur travail consiste à offrir des services de base indispensables aux contribuables (aqueducs, entretien de rue), mais surtout à le faire de manière à ce que cela ne coûte pas trop cher » (p. 216). Cette opinion persiste dans notre étude.

7.2.6 Le jeu des acteurs au cœur de la concertation

En référence aux derniers paragraphes, nous pouvons avancer que l'objet au cœur de la concertation a influencé les modalités de la concertation. Nous y décelons cinq déclencheurs : les déterminants de la mise à l'agenda des politiques; l'ampleur de la problématique caractérisant l'objet en discussion; la nouveauté conceptuelle de l'objet à titre de politique municipale; la nouveauté de l'objet comme champ d'intervention nécessitant un changement dans les modes de gestion; la somme des ressources à investir afin de soutenir le déploiement des politiques. Ces cinq

éléments font foi que les objets au fondement des politiques eurent un impact marquant sur la façon dont ils furent mis à l'agenda, sur les règles procédurales de la concertation (entre autres, sur la nature des discussions) et sur les relations entre les acteurs. Transversal aux autres indicateurs qui auront eu une influence sur les modalités de la concertation, s'ajoute le jeu des acteurs : élément sur lequel portent les prochains paragraphes.

Parmi les déterminants de la mise à l'agenda des politiques, nous retrouvons la pression exercée par des acteurs du milieu. Cette pression fut menée de diverses façons d'une politique à l'autre. En ce qui concerne la politique familiale, un acteur communautaire a effectué des actions de revendication auprès de la Ville afin de voir ce document de référence prendre forme. Dans le cadre de la politique de développement social, la pression fut exercée par un groupe d'acteurs institutionnels et communautaires mobilisés sur la question du développement social. Ainsi, dans un cas, la revendication fut portée par un individu seulement; tandis que dans l'autre cas, elle fut soutenue par un groupe d'acteurs.

Dans l'élaboration de la politique familiale en concertation, un espace fut ouvert à de petits organismes provenant de divers secteurs et représentant différentes clientèles. Au Comité de la famille siégeaient plus d'acteurs institutionnels que d'acteurs communautaires qui, pour plusieurs, n'avaient pas encore eu l'occasion de travailler en commun. Ce sont les consultants, les élus et les administrateurs municipaux responsables de la politique qui ont ciblé ces acteurs. La politique familiale n'aura pas soulevé de grands enjeux. Elle n'a pas été appuyée par un groupe d'acteurs mobilisés regroupant les « grands » organismes communautaires de la Ville comme ce fut le cas pour la politique de développement social. Puisque aucun acteur précis n'aura porté le leadership de la démarche concernant la politique familiale, serait-ce que cette forme d'autorité fut tout simplement assumée par divers acteurs, sans grande cohésion toutefois? La thématique étant de plus en plus connue et les acteurs moins répartis en réseau, la politique familiale et les membres de son comité d'élaboration sont apparus moins « menaçants » aux yeux des acteurs municipaux. Des acteurs rencontrés ont jugé d'ailleurs faibles les

engagements de la Ville en matière familiale, laquelle semblait privilégier une approche plutôt conservatrice. Leurs témoignages laissent supposer que le débat aurait pu être davantage approfondi. Les élus n'ont pas accordé autant d'attention à ce dossier comparativement à la politique de développement social.

Du côté de la politique de développement social, les acteurs du milieu ont assuré le leadership tout au long de la démarche, de sa mise à l'agenda, au comité de suivi, en passant par l'élaboration de la politique et du plan d'action. Ce qui ne fut pas le cas dans la formulation de la politique familiale où les membres du comité n'ont pu participer à l'élaboration du plan d'action et où aucun comité n'aura été formé en fin de démarche afin d'assurer un suivi⁶⁵. Assumé par un groupe d'acteurs, ce leadership a fait toute la différence dans l'évolution de la démarche. Le fait qu'une élue municipale soit fortement engagée dans le milieu communautaire, donc déjà sensibilisée à la question du développement social et informée de la réalité politique municipale, a certainement contribué au déploiement du large espace de discussion concédé aux acteurs du milieu.

En vue de voir la Ville procéder à l'élaboration d'une politique de développement social en concertation intersectorielle et afin de compter parmi les membres du comité mandatés pour donner forme à la politique, des acteurs institutionnels et communautaires ont demandé à rencontrer le maire. À ce moment, ils ont présenté leur vision et proposé que certains représentants de leur réseau soient ajoutés au comité. Ces acteurs ont ainsi initié le mouvement et participé à la constitution du comité de concertation. Le milieu communautaire oeuvrant en développement social s'avère des plus proactifs sur le territoire trifluvien. Il s'agit d'acteurs mobilisés et organisés qui se sont donné, depuis quelques années déjà, des moyens et des structures en vue de réfléchir sur la question du développement social puis de passer à l'action. Avec les acteurs institutionnels, ils ont cherché à se faire connaître et reconnaître par les acteurs municipaux en tant que groupe incontournable à la

⁶⁵ Un Comité de suivi famille a toutefois été formé en décembre 2007, tel que précisé antérieurement au Chapitre 5.

réflexion sur la question du développement social. Ils ont réussi à inscrire la politique à l'agenda municipal, en plus, d'entrée de jeu, de faire partie du comité qui allait débattre du contenu de la politique et du plan d'action en amont du processus et, par la suite, d'ouvrir de multiples espaces publics élargissant le pouvoir de discussion des organisations sociocommunitaires. Ils ont su, en outre, sensibiliser et éduquer les élus et les administrateurs municipaux sur le développement social et ses impacts, sur la concertation des organismes et la consultation des citoyens.

Ainsi, les objets au cœur des politiques, chacun à leur façon, ont influencé la mise à l'agenda des politiques, la procédure de la concertation et la nature des relations entre les diverses catégories d'acteurs. La nouveauté du développement social en tant que champ d'intervention municipal et la question de sociologie politique ont tous deux joué un rôle majeur sur les modalités de la concertation. C'est avant tout le type d'acteurs présents et le jeu de ces acteurs qui constituent le principal facteur d'influence et la principale différence entre les processus d'élaboration des politiques familiale et de développement social menés en concertation.

À la lumière de l'ensemble des informations présentées dans l'analyse et l'interprétation des résultats de la recherche, le Tableau 7.1 offre un portrait récapitulatif de l'apport de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Y apparaît chacun des indicateurs opérationnels que contient le cadre interprétatif de la thèse. Ces indicateurs sont cotés à l'aide d'une échelle relevant leur intensité (de « - » (faible intensité) à « +++ » (très forte intensité)) lors du déploiement des concertations et des consultations pratiquées dans l'élaboration des politiques à l'étude.

Tableau 7.1 Présence et intensité des indicateurs opérationnels du processus de démocratisation de la gestion municipale dans l'élaboration de la politique familiale et de la politique de développement social dans la Ville de Trois-Rivières

Dimensions et indicateurs	Politique familiale	Politique de développement social
Espace public		
Instauration d'un espace public	++	+++
▪ Communication formelle	+++	+
▪ Communication informelle	+	+
▪ Communication monologique	++	+++
▪ Espace public partiel organisé	-	-
▪ Espace public partiel épisodique	-	-
▪ Espace public partiel abstrait	-	+
▪ Densité de la communication	+++	+++
▪ Complexité de l'organisation	++	+++
▪ Ampleur du rayon d'action	+++	+++
<u>Déterminants :</u>		
▪ Le contexte démographique	++	++
▪ La réorganisation municipale	+++	+++
▪ L'impact des autres paliers de gouvernement	+++	+++
▪ La nouvelle gestion publique	++	++
▪ La mondialisation	-	-
▪ La participation publique	++	+++
<u>Courants :</u>		
▪ Problèmes	+	++
▪ Priorités	+	+++
▪ Solutions	++	-
Ouverture de l'espace à des acteurs externes	+++	+++
Accessibilité de l'espace ouvert	++	++
Types de relation entre la municipalité et les groupes du milieu (gouvernance) :		
▪ Participation d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement	+++	+++
▪ Modalités de participation basées sur l'interdépendance des participants	+++	+++
▪ Réseaux d'acteurs autonomes et capacité d'agir en commun dans une alliance durable	+	+++

▪ Fonctionnement non hiérarchique de la municipalité	++	++
▪ Démocratie corporative	++	+++
▪ Démocratie de contestation	+	+
▪ Démocratie radicale	-	-
▪ Gouverne de type minimal	-	-
▪ Gouverne de type interventionniste	-	-
▪ Gouverne de type subsidiaire	+++	+++
▪ Modèle managérial	-	-
▪ Modèle de modernisation participative	++	++
▪ Modèle de la démocratie de proximité	-	+
▪ Modèle de l'empowerment	++	+++
▪ Modèle de la démocratie participative	+	++
Dimensions et indicateurs	Politique familiale	Politique de développement social
Acteurs		
Composition :		
<u>Sélection :</u>		
▪ Équité	+	+
▪ Inclusion des personnes touchées (interne et externe)	++	++
Présence des acteurs touchés par la question :		
▪ Élus municipaux	+++	+++
▪ Administrateurs municipaux	+++	+++
▪ Représentants d'organismes	+++	+++
▪ Représentants d'institutions	+++	++
▪ Citoyens	+	+
Type de relation entre les citoyens et les administrateurs :		
▪ Citoyens sujets et administrateurs dirigeants	-	-
▪ Citoyens électeurs et administrateurs exécutants	-	-
▪ Citoyens clients et administrateurs experts	-	-
▪ Citoyens consommateurs et administrateurs centrés sur le client	-	-
▪ Citoyens engagés dans la collectivité et au nom du bien commun et administrateurs facilitateurs et partenaires	++	++

▪ Citoyens coproducteurs avec les administrateurs	+	-
▪ Citoyens investisseurs et actionnaires et administrateurs courtiers	-	-
▪ Citoyens patrons et administrateurs employés	-	-
Représentation	+	++
Représentativité	+	+
Légitimité	++	++
Intérêts à participer	++	+++
Dimensions et indicateurs	Politique familiale	Politique de développement social
Procédure		
Contenu des discussions		
Fonctionnement des délibérations :		
▪ Ouverture au débat	+++	+++
▪ Règles du jeu claires	+	++
▪ Droit à la parole	+++	+++
▪ Ambiance favorable à la discussion	+++	+++
▪ Écoute	+++	+++
▪ Caractère raisonnable	+++	+++
▪ Consensus – Compromis	+++	+++
▪ Bien commun	++	++
▪ Caractère public (transparence)	++	++
▪ Informations médiatisées	+++	+++
Discussions élargies :	++	+++
▪ Prise en compte des discussions élargies	++	++
Fonctionnement des prises de décision :		
▪ Intérêts divergents admis	+++	+++
▪ Pouvoir de décision	+	+
▪ Pouvoir d'influence sur les décisions	++	+++
▪ Pouvoir de discussion	+++	+++
Apprentissage	+++	+++
Contribution des acteurs à la procédure	+++	+++
Valeurs :		
▪ Acceptables du point de vue social	+++	+++
▪ Viables du point de vue politique	++	++
▪ Justes du point de vue de la forme	+++	+++

L'espace public. Nous retenons à la lecture de ce tableau que plus d'espaces considérés « publics » ont été ouverts du côté de l'élaboration de la politique de développement social. Effectivement, il y eut le comité consultatif, le comité de travail, le forum organismes et la consultation citoyenne. Il faut toutefois demeurer prudents car plusieurs groupes ont été exclus de l'espace de concertation qui rejoignait en majorité des organismes centrés sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les espaces publics au sein des deux politiques furent instaurés sous la forme de concertations ou de consultations. Dans ces espaces, notamment de concertation, les échanges étaient fréquents et de qualité et portaient sur des enjeux municipaux concernant les familles et le développement social.

Dans une perspective comparative, nous notons que plus d'espaces de communication formelle furent ouverts lors de l'élaboration de la politique familiale. Ces espaces réunissaient les acteurs municipaux seulement. Les deux processus ont ouvert des espaces de communication monologiques, entre autres par la médiatisation des démarches (exceptés les espaces partiels « abstraits » ouverts par les journaux alternatifs) et des espaces de communication informelle par un retour des informations dans les organisations représentées au sein du groupe de concertation.

Les nombreux espaces publics et de communication qui furent instaurés et le nombre de personnes invitées à y prendre part rendent l'organisation de l'étape de formulation de la politique de développement social un peu plus complexe comparativement à la politique familiale.

Les politiques furent mises à l'agenda suite à trois circonstances déterminantes : la réorganisation municipale imposée en 2002; la subvention obtenue du ministère de la Famille; l'obligation dictée par le gouvernement provincial de procéder à l'élaboration d'une politique de développement social. La pression de groupes du milieu en mode réactif désirant prendre part au processus de participation publique a également conditionné la mise à l'horaire des politiques, notamment en ce qui concerne la politique de développement social. En conformité avec la nouvelle

gestion publique, la Ville a cherché ainsi à satisfaire le citoyen-client et à augmenter sa confiance envers les services publics.

Quant à l'intensité des trois courants de Kingdon (dans Lemieux, 1995), nous pouvons constater qu'elle diffère d'une politique à l'autre. La notion de développement social étant plus globale, elle embrasse de multiples problématiques qui furent dénoncées par plusieurs acteurs en tant que champ d'intervention prioritaire (problème). La mise à l'agenda de la politique familiale constitue toutefois le fruit d'une volonté politique et administrative plus manifeste (solution). Étant particulièrement centré sur les mouvements sociaux et les actions des groupes d'intérêts, le courant des priorités nous apparaît plus important dans le cas de la politique de développement social.

Sous une gouverne de type subsidiaire (Côté, Lévesque et Morneau, 2007), la Ville a ouvert les modalités de participation aux acteurs du milieu, surtout aux représentants d'organismes et d'institutions avec lesquels elle a développé, en cours de processus, une relation d'interdépendance. Ainsi, privilégiant de la sorte une démocratie corporative, ces espaces de discussion se sont avérés peu accessibles aux citoyens. Ce type de démocratie correspond davantage au cas de la politique de développement social : ce sont des acteurs autonomes rassemblés en un réseau et oeuvrant en commun autour de diverses problématiques en développement social qui auront participé à la démarche. Cette démocratie correspond, en outre, au modèle de l'empowerment de Bacqué, Rey et Sintomer (2005) dans lequel les organismes communautaires s'avèrent très réactifs et détiennent une forte autonomie. Reflet d'un modèle de démocratie hybride, le type de démocratie déployé dans le cadre de l'élaboration des politiques étudiées s'apparente également au modèle de démocratie participative puisqu'au terme du processus, un comité de suivi permanent fut formé (beaucoup plus tôt en ce qui concerne le développement social). Réunissant des élus, des administrateurs, des représentants d'organismes communautaires, des représentants d'institutions et des citoyens, ces comités constituent le résultat d'une volonté politique et d'un réseau d'organismes communautaires très actifs.

Les acteurs. Ce ne sont pas tous les acteurs ciblés par les objets au cœur des politiques qui furent invités à prendre part à la démarche. Entre autres, à la concertation. Les comités d'élaboration furent ouverts à un nombre restreint d'acteurs (élus municipaux, administrateurs municipaux, représentants d'organismes et représentants d'institutions) ciblés par la municipalité : ce qui rend le processus de sélection des participants à la concertation peu équitable. Il y eut davantage d'acteurs invités à prendre part à la démarche dans le cas de la politique de développement social. Toutefois, un bon nombre d'acteurs furent exclus de la concertation réunissant surtout des représentants d'organisations oeuvrant sur la problématique de la pauvreté. Le Comité de la famille a réuni des citoyens et plusieurs représentants d'institutions comparativement au Comité consultatif mis en forme dans le cadre de la politique de développement social. L'inclusion de deux citoyens au sein de la concertation en Comité de la famille, à la représentativité ambiguë, ne justifie cependant pas une plus forte intensité du côté de la politique familiale.

Le rôle de représentation en termes de validation des informations auprès des membres représentés n'a pas été soutenu dans sa pleine mesure par l'ensemble des acteurs, entre autres, du côté de la politique familiale. De plus, ce rôle fut mené par les permanents des organisations. Bien qu'affichant un statut de légitimité, ceux-ci causaient une réduction de la représentativité au sein de la concertation. Quant aux administrateurs, ils ont joué le rôle de coproducteurs avec les deux citoyens présents au sein du Comité de la famille et ont fait office de facilitateurs en consultations publiques. Ils se sont acquittés de cette double charge auprès des représentants d'organismes et d'institutions.

En cours de démarche, des espaces de consultations, plus nombreux dans le cas de la politique de développement social, furent mis en œuvre invitant quelques fois des représentants de groupes organisés et d'autres fois la population. Les consultations citoyennes ont servi davantage à la validation du contenu de la politique et à l'alimentation des plans d'action. Instaurés par la Ville en complémentarité de la

concertation, ces lieux d'information reflètent le modèle de modernisation participative où le citoyen participe à titre de consommateur des services publics.

La procédure. Les procédures de concertation ont respecté les principes de la délibération tels que l'ouverture au débat, le droit à la parole, l'écoute, les intérêts divergents admis, le caractère raisonnable ou la réciprocité, l'atteinte du consensus ou du compromis, la transparence et la médiatisation des informations débattues. Les intérêts à participer à l'élaboration des politiques semblaient plus manifestes dans le cas de la politique de développement social où les acteurs du réseau se sont mobilisés pour revendiquer la mise à l'agenda d'une telle politique. Les intérêts corporatistes présents au départ ont su monter en généralité et viser le bien commun. Cependant, les règles du jeu ne furent pas claires tout au long des processus. Particulièrement, quant au rôle de représentation du côté de la politique familiale.

Le pouvoir sur les décisions finales était faible en ces espaces sous la gouverne de la Ville; par contre, le pouvoir de discussion et d'influence sur les décisions était prééminent. Dans le cadre de la politique de développement social, les organismes du milieu, par l'espace d'opinion qui leur fut consenti, ont porté le leadership de la démarche.

Tous les acteurs de la concertation ont appris par cette expérience et ont contribué, par leur expertise unique, à rendre cette étape de formulation des politiques davantage acceptable du point de vue social, viable du point de vue politique et juste du point de vue de la forme.

7.3 Synthèse des constats

Ce dernier chapitre de la thèse a mis en exergue la réponse à la question et à l'hypothèse de cette recherche, en plus de mettre en lumière les objets traités en concertation et leur influence sur les modalités de cette dernière.

Ainsi, nous précisons que la concertation contribue à la démocratisation de la gestion municipale, car elle s'est ouverte à la participation d'acteurs externes à la Ville. Ces acteurs ont pu écouter, être écoutés, délibérer, influencer les décisions, exposer leurs intérêts divergents et bâtir, avec les acteurs municipaux, le contenu des politiques. En outre, les acteurs des comités ont procédé à l'ouverture d'espaces de communications complémentaires à la concertation qui a permis d'élargir le débat à l'ensemble des acteurs de la Ville.

Nous devons toutefois noter que la qualité démocratique de la concertation ne fut pas parfaite. Les espaces où il y eut une réelle délibération étaient réservés à quelques acteurs ciblés ou cooptés : ce qui signifie que le principe d'inclusion et d'équité ne fut pas respecté tel que le prescrivent les écrits. Tout comme le spécifie Rui (2004), le débat vécu empiriquement peut être considéré trop prématuré ou trop tardif, l'objet trop figé ou trop ouvert, l'échelle trop large ou trop restreinte, l'information délivrée trop lourde ou vide de contenu. Dans les cas étudiés, certains acteurs furent exclus de la concertation (femmes, syndicats, nouveaux arrivants, personnes atteintes d'un handicap, etc.). Toutefois, ils furent invités en parallèle par le biais d'autres modalités de participation. Pour leur part, les citoyens furent également invités à participer à des consultations publiques. Mais, dans ces cas, la réflexion sur le contenu des politiques était déjà bien amorcée par les acteurs de la Ville et du milieu.

Nous avons vu également dans ce chapitre de quelle façon les objets au centre des politiques ont influencé les modalités de la concertation. Notons les déterminants de la mise à l'agenda municipal de la politique, l'ampleur de la problématique que sous-tend l'objet au centre des politiques, la nouveauté conceptuelle de l'objet à titre de politique publique municipale, la nouveauté du champ d'intervention municipale, la somme des ressources à investir pour l'élaboration et la mise en œuvre des

politiques et le jeu des acteurs. Tous des éléments qui auront influencé différemment la concertation selon l'objet au centre de la politique : soit la famille ou le développement social.

À la lecture des trois chapitres analytiques, nous voyons également de quelle façon le processus de concertation a influencé le contenu des politiques. Processus de concertation qui aura su apporter une structure au débat et regrouper une diversité d'acteurs experts sur les questions au cœur des échanges. Ainsi, le contenu des politiques se voit davantage enrichi, conforme à la réalité et légitimé par l'ensemble des acteurs, qu'ils soient sociaux ou municipaux.

CONCLUSION

Les municipalités s'ouvrent de plus en plus à la participation des citoyens et des groupes organisés du milieu. Elles adoptent le principe de la gouvernance qui caractérise la gestion publique d'aujourd'hui, ouvrant leurs portes à une pluralité d'acteurs sous forme de partenariats, de réseaux ou de concertations. La concertation est la notion qui nous intéresse dans la thèse. D'ailleurs, selon Schneider (1987), tous les secteurs de l'administration publique québécoise opèrent désormais en mode concertiste.

Malgré le nombre élevé d'écrits sur le sujet que nous avons présenté dans la thèse, entre autres du côté du Québec et de la France, malgré sa pratique étendue à divers acteurs et dans divers contextes, la signification de la concertation demeure nébuleuse tant au plan théorique que pragmatique. Cette modalité de participation appliquée dans un contexte de gestion municipale possède un certain nombre de caractéristiques. Nous rappelons ici les caractéristiques de la concertation qui ont favorisé sa compréhension sémantique et fonctionnelle.

La concertation est tout d'abord une modalité de participation publique qui diffère des notions de consultation et de partenariat, tout en étant complémentaire à ces dernières. Elle va au-delà de l'écoute que permet la consultation; ses participants construisent ensemble le projet par le biais de la discussion. Elle est toutefois moins formelle et orientée vers l'action concrète comparativement à ce que sous-tend le partenariat. La concertation possède également un caractère conflictuel. Comme le précise Louvet (2000), la concertation vient du latin « concertatio » et désigne la lutte, le conflit, la dispute » (p. 4). L'objet au centre de la concertation et les acteurs qu'elle intègre jouent un rôle dominant dans ce caractère conflictuel et divergent. La concertation vise en outre le consensus. Plusieurs auteurs s'entendent sur cette

caractéristique. À notre avis, toutefois, la concertation débouche également, voire davantage, sur le compromis en raison de son caractère conflictuel.

Appliquée dans un contexte de gestion municipale, la concertation peut être perçue en tant qu'outil devant orienter les décisions ou en tant qu'outil de décisions. Tel que le souligne Bratosin (2001), le sens de la concertation n'est pas de « décider ensemble », mais est avant tout de « dire ensemble ». En effet, la concertation a pour fondement la discussion. Dans cet espace, les acteurs ont le pouvoir de discuter et de délibérer entre eux.

Tout comme l'ensemble des modalités de participation publique, la concertation se planifie. Elle évolue en tant que processus en diverses phases qui demandent une structuration au-delà de la discussion. Enfin, la concertation relève généralement du registre de la représentation collective. Selon les éléments qui la définissent et tel que l'illustrent les projets étudiés, la concertation constitue un espace de délibération réservé aux représentants de groupes organisés. Les citoyens individuels sont, en général, invités en aval du processus par une ouverture d'autres dispositifs de participation planifiés en parallèle.

Ajoutons à ces caractéristiques l'origine de la pratique de la concertation d'un contexte tripartite de discussion entre l'État et les grands acteurs socioéconomiques. Cette genèse vient complexifier sa définition et son application dans le cadre de la gestion municipale où sont invités les organismes du milieu et les citoyens. La concertation est pourtant utilisée par plusieurs municipalités en tant que modalité de participation dans l'élaboration de leurs politiques. C'est le cas de la Ville de Trois-Rivières qui a mis en forme des comités ayant fait usage de la concertation dans le cadre de l'élaboration des politiques familiale et de développement social, projets que nous avons étudiés ici.

Plusieurs auteurs ont examiné les notions de concertation et de démocratie. Mais, mais très peu ont approfondi leur relation dans le cadre de l'élaboration de politiques municipales, et ce, à partir d'une étude de cas au Québec. C'est ce à quoi s'attarde cette thèse.

Elle questionne plus précisément de quelle façon la concertation contribue à la démocratisation de la gestion municipale. Nous avons vu que la relation entre concertation et démocratie demeure ambiguë et suscite un débat chez quelques auteurs. Certains gratifient le caractère démocratique de la concertation; d'autres dénoncent le simulacre de démocratie qu'elle engendre. Dans ces débats, les auteurs s'interrogent notamment sur l'influence de l'institutionnalisation de la participation, sur la légitimité des acteurs, ainsi que sur la trop grande distance qui sépare la concertation définie dans les écrits de sa réalité vécue.

Pour approfondir ces questionnements et étudier la qualité démocratique de la concertation pratiquée dans un contexte d'élaboration de politiques municipales, plusieurs notions ont dû être examinées. Nous avons défini ce qu'est une politique publique et quels sont ses déterminants, ses étapes et ses acteurs. Le concept de démocratie et ses approches représentative, participative et délibérative ont, de plus, été explorés et mis en relation. Enfin, la notion de concertation fut approfondie par un tracé de son évolution, de ses typologies et de ses caractéristiques. La théorie de l'espace public fut également définie, constituant un concept central dans notre étude. Tirées de divers auteurs, les définitions de ces notions ont permis l'élaboration du cadre interprétatif relevant les dimensions et les indicateurs opérationnels du processus de démocratisation de la gestion municipale; outil à partir duquel nous avons analysé les informations recueillies sur les projets à l'étude.

Pour obtenir ces informations, nous avons effectué des entretiens individuels et semi-dirigés auprès des acteurs clés participant aux comités d'élaboration des politiques travaillant en concertation. Nous avons rencontré les élus municipaux responsables des projets, les administrateurs municipaux ayant participé aux comités, les coordonnateurs des projets, les représentants des organisations (communautaires et institutionnelles) et les citoyens ayant participé aux comités (ce qui s'applique uniquement à la politique familiale). La période de réalisation des entretiens s'est étalée entre le printemps 2004 et l'été 2005 en fonction de la disponibilité des répondants. Au total, 28 entretiens furent effectués. Nous avons également procédé à la cueillette des documents utilisés lors des rencontres des

comités de concertation. Nous avons assisté à la consultation publique sur la politique familiale, puis au forum avec les organismes ainsi qu'à la consultation publique auprès des citoyens en ce qui concerne la politique de développement social.

Les résultats tirés de l'analyse des informations permettent de saisir davantage la relation entre la concertation et la démocratie. À la lumière du cadre interprétatif, les résultats informent dans un premier temps sur les déterminants, les valeurs et les courants qui ont mené à la mise à l'agenda des politiques ainsi que sur la qualité des *espaces* ouverts pour l'élaboration des politiques (accessibilité et type de relation). Dans un second temps, les résultats présentent les *acteurs* de la concertation, particulièrement leur sélection, leur représentation, leur représentativité, leur légitimité, leurs intérêts et leur rôle. Enfin, en troisième lieu, les résultats portent sur la forme *procédurale* de la concertation par une analyse du fonctionnement de la délibération dans les espaces de concertation, du contenu des discussions, de la prise en compte des discussions élargies, de la prise de décision et des défis de la concertation, des apprentissages et de la contribution des acteurs.

Les deux politiques étudiées furent mises à l'agenda politique à la suite de différents facteurs à savoir une obligation légale de passer à l'action, une pression du milieu, un soutien gouvernemental par le biais d'une subvention et l'élection d'une leader du milieu communautaire au conseil municipal. Le mouvement de revendication et de mobilisation des acteurs communautaires et institutionnels fait de la décision de procéder à l'élaboration des politiques le résultat d'un mouvement descendant accompagné d'un mouvement ascendant. Dans chacun des cas, deux comités oeuvrant en concertation furent mis en place pour élaborer les politiques. Ces comités étaient composés d'acteurs intersectoriels. Ils ont réuni des élus municipaux, des administrateurs municipaux et des consultants à l'échelle interne de la municipalité ainsi que des représentants d'organismes communautaires et d'institutions publiques à l'échelle externe. Certains d'entre eux font partie du mouvement de revendication ayant fait pression sur l'autorité municipale en phase

d'émergence. Les comités avaient pour mandat de consulter le milieu et de rédiger la politique.

Le processus de sélection de ces acteurs varie en fonction de leur statut interne ou externe à l'appareil municipal. Les élus et les administrateurs municipaux furent choisis par le maire. Les acteurs du milieu furent ciblés par contacts personnels ou professionnels en fonction de leur participation au réseau centré sur l'objet des politiques. Des regroupements furent invités en vue d'atteindre un grand nombre d'organisations et dans le dessein de contrôler l'accès à la concertation à un nombre restreint d'acteurs. Une telle sélection devait favoriser une qualité et une profondeur des échanges face à face. Du fait du nombre élevé de membres aux différents comités, certains groupes n'auront pu s'y joindre.

Les participants à la concertation représentant des groupes organisés du milieu étaient tous permanents. Ils ont assuré, pour la plupart, une représentation de type « trustee » (Catt, 1999 dans Parkinson 2003) disposant du pouvoir d'opinion, sans réelle délégation et obligation de se faire la courroie de transmission entre le groupe représenté et le comité de concertation. Certains ont retourné l'information reçue et discutée en comité, sans validation des propos énoncés. D'autres ont réellement joué le rôle de porte-parole des membres de leur organisation. Les intérêts des participants aux comités variaient d'un acteur à l'autre. Les représentants du milieu communautaire désiraient être intégrés au processus et assurer une démarche démocratique ainsi qu'une politique et un plan d'action qui reflètent des problématiques vécues sur le terrain. Les administrateurs mandatés pour siéger aux comités se sentaient interpellés par les valeurs au cœur de l'objet des politiques. Dans les deux cas de concertation étudiés, des participants avouent la mutation de leurs intérêts originellement corporatistes en des intérêts axés de plus en plus sur le bien commun.

Les rencontres en concertation étaient fondées sur la discussion et la délibération. Les éléments débattus en comité élargi étaient façonnés et rédigés en comité restreint puis validés par la suite en grand comité, le but étant d'en arriver à un consensus ou du moins à un compromis. Les membres des comités pouvaient

débattre, exprimer leurs opinions et leurs désaccords librement à travers un échange ouvert et raisonné, rendant possible une évolution des opinions de tous et chacun. Certaines discussions furent, par ailleurs, empreintes de conflits.

Les participants aux comités ont élaboré ensemble les politiques. Le principe d'inclusion interne à la délibération en concertation fut respecté (sauf en certaines occasions) et le pouvoir de discussion et d'influence sur les décisions consenti dans ces espaces était remarquable. Les participants ont, entre autres, proposé la tenue de consultations publiques et pointé les catégories d'acteurs à y inviter. Le conseil municipal détenait toutefois le pouvoir final sur les décisions. Le directeur général, bien qu'en arrière-plan, possédait une influence considérable sur les prises de décision et le développement des processus.

Les espaces de concertation ouverts à un certain nombre d'acteurs en ont toutefois exclu d'autres. Ces acteurs mis à l'écart de la concertation furent rejoints par des espaces créés en parallèle. Ainsi, des représentants d'organisations surtout, mais également des citoyens, furent intégrés à ces dispositifs de participation. Les organisations furent sondées et consultées par le biais de mémoires, d'un forum et d'une consultation publique. D'abord informés par les médias quant à l'avancement des processus d'élaboration, les citoyens furent invités à une consultation populaire ainsi qu'à une séance d'information. Ce sont tous ces espaces de communication, plus spécifiquement leurs interrelations et leur complémentarité, qui caractérisent la qualité démocratique des processus de concertation étudiés.

La concertation vécue dans les comités d'élaboration des politiques et leurs espaces élargis se sont déployés en soulevant quelques défis. L'exercice de la délibération à propos d'éléments abstraits tels que la définition de l'objet, de ses principes et de ses valeurs constitue le premier défi noté en regard des processus étudiés. Ce débat sémantique propre à l'élaboration de politiques a découragé certains acteurs qui, du même coup, ont reconnu la richesse d'un tel débat. Un second défi concerne la validation constante auprès de divers acteurs que nécessite un processus démocratique. Cette façon de faire exige un travail minutieux et d'envergure. Un troisième défi vise à assurer une représentativité des propos relevés et des opinions

de l'ensemble des personnes consultées afin d'en tirer un plein profit et d'éviter les animosités. Un quatrième défi consiste à obtenir une vision partagée de l'objet en discussion chez l'ensemble des acteurs. Ce défi caractérise spécifiquement la démarche d'élaboration de la politique de développement social. Enfin, le cinquième défi porte sur la mobilisation de la population afin qu'elle prenne part aux consultations qui lui sont destinées; défi noté par plusieurs acteurs.

Au-delà de ces défis, la participation à la concertation a généré des apprentissages bénéfiques à l'ensemble des participants. Les représentants des organismes communautaires et des institutions publiques ont précisé avoir appris sur le fonctionnement, non seulement de l'administration municipale mais également sur le processus d'élaboration de politiques municipales et de plans d'action. Étant déjà experts sur les objets en débat, ils conviendront en avoir fait un apprentissage restreint. Tout de même, quant au contenu des politiques, ils ont appris à délibérer, à se concerter avec les acteurs de la Ville, notamment les élus, et auront eu accès à des informations non accessibles autrement. Quant aux acteurs de la Ville, à savoir les élus et les administrateurs municipaux, ils ont appris sur la réalité des organismes et des institutions, sur leurs préoccupations et leurs priorités. Une inter-éducation qualifie les apprentissages chez les différents participants à la concertation.

Enfin, les résultats nous informent sur la perception de la participation et de la contribution des acteurs au processus de concertation. Les élus municipaux au sein des comités ont su écouter et s'engager dans le processus afin de défendre les politiques au sein du conseil. Les administrateurs ont fait preuve d'écoute et de respect. Par leur expérience et leurs connaissances professionnelles et de l'appareil municipal, ils ont guidé le processus afin d'assurer que les politiques et les plans d'action soient conformes à la réalité municipale. Les consultants ont coordonné l'ensemble des étapes du processus faisant de leur contribution un apport indispensable. Les représentants d'institutions ont contribué au processus par leur expertise en concertation et leur vision élargie des problématiques dans la Ville. De leur côté, par l'ampleur de l'espace qui leur fut consentie, les représentants des

organismes communautaires ont porté le leadership de la démarche (dans la politique de développement social plus particulièrement) et ont apporté un portrait précis de la problématique par leurs expériences et leurs expertises terrain. Les citoyens intégrés à la concertation ont, pour leur part, participé et contribué en tant qu'usagers des services publics. La population en général, qui reste encore à mobiliser, aura faiblement contribué au contenu de la politique; davantage à celui du plan d'action.

Chaque acteur a apporté sa contribution à la concertation. Cependant, le pouvoir décisionnel final n'était pas également réparti entre les acteurs. Dans une concertation initiée officiellement par un mouvement vertical (top down), le pouvoir public jouera toujours le rôle décisionnel final. À l'intérieur d'un tel contexte, la concertation et sa qualité démocratique doivent être analysées au-delà du pouvoir décisionnel consenti aux acteurs. Nous retenons que la particularité démocratique de la concertation doit être étudiée à partir de l'ampleur de l'espace de discussion laissé aux acteurs, de la qualité délibérative de ces espaces et de leur influence sur les décisions finales (voir Figure 7.1).

Ainsi, en réponse à notre question générale et à notre hypothèse principale, la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion des affaires municipales varie selon l'approche démocratique à partir de laquelle elle est analysée. Elle porte une qualité démocratique selon l'approche participative si nous l'analysons sous sa dimension élargie y incluant les diverses procédures d'information et de consultation qui invitent un plus large éventail d'acteurs. Par cette ouverture d'espaces de communication en parallèle, la concertation favorise un apprentissage politique chez les citoyens, dont certains au statut socioéconomique peu élevé généralement exclus de ces espaces. Les séances d'information et de consultation ont contribué également à l'évolution de la sensibilisation des acteurs de la municipalité à l'égard de la participation publique. La concertation s'avère, en outre, démocratique au sens de l'approche de démocratie représentative élective et associative par les acteurs qu'elle a réunis à savoir des élus municipaux et des représentants d'organismes et d'institutions. La concertation est surtout liée à la

démocratie délibérative car, dans un premier temps, elle privilégie la qualité de la procédure axée sur la discussion et l'échange d'arguments. Dans un deuxième temps, elle inclut, dans les cas étudiés, une pluralité d'espaces de communication interreliés qui invitent d'autres acteurs individuels et collectifs touchés par l'objet en débat à écouter et à exprimer leur point de vue. Ensemble, ces approches ont contribué, dans les cas étudiés, à l'ouverture du système politique aux citoyens, notamment aux groupes organisés.

En outre, nous avons constaté que les objets au fondement des politiques, à savoir la famille et le développement social, ont eu un impact, qui leur est spécifique, sur la façon dont ils furent mis à l'agenda, sur les règles procédurales de la concertation et sur les acteurs mobilisés. Cet impact des objets sur les modalités de la concertation fut engendré par certains facteurs (déterminants) tels qu'une imposition des politiques par les autorités provinciales, l'ampleur de la problématique caractérisant l'objet en discussion, la nouveauté conceptuelle de l'objet à titre de politique municipale, la nouveauté de l'objet comme champ d'intervention nécessitant un changement dans les modes de gestion, la somme des ressources à investir afin de soutenir le déploiement des politiques et le jeu des acteurs.

La famille en tant qu'objet au cœur de la politique a influencé les modalités de la concertation. Tout d'abord, sa mise à l'agenda résulte de l'importance qu'accorde la municipalité à la qualité de vie des familles résidant sur son territoire. Étant un champ d'intervention connu et reconnu depuis plusieurs années, la question famille est aujourd'hui très structurée. L'objet qu'est la famille compte parmi les préoccupations du gouvernement du Québec depuis plus de cinquante ans. Ce dernier s'est d'ailleurs doté d'un ministère à cet effet. Des programmes ont été créés par ce ministère pour venir en aide aux municipalités quant aux questions familiales. Une subvention est ainsi octroyée aux municipalités et aux MRC désirant élaborer une politique familiale. Cette subvention du ministère de la Famille et de l'Enfance constitue d'ailleurs le déterminant majeur de la mise à l'agenda de la politique.

La Ville de Trois-Rivières en est à sa deuxième expérience d'élaboration de politique familiale. Il ne s'agit donc pas d'une nouveauté conceptuelle à titre de politique

municipale ni d'un champ d'intervention municipal récent nécessitant un changement dans les façons de faire des administrateurs. De plus, les citoyens se sentent touchés de près par les questions concernant les familles (bien que ce ne fût pas suffisant pour mobiliser la population à participer davantage). Quelques acteurs rencontrés ont admis que la politique familiale a suscité moins d'intérêt au sein de la mairie comparativement à la politique de développement social en raison de son objet qui est plus connu et distingué mais, également, puisque le débat, malgré qu'il fût suscité par un acteur communautaire en début de démarche, n'a pas été assumé par un groupe d'acteurs mobilisés.

Le développement social, à titre d'objet au centre d'une politique, a influencé les modalités de la concertation. Sa mise à l'agenda est avant tout le fruit d'une imposition par le gouvernement du Québec, ce qui devait teinter le débat dès le départ. Les opinions émises en concertation se sont avérées divergentes entre les acteurs de la communauté qui travaillent au quotidien avec cette approche et les acteurs politiques. Associant cette notion à la pauvreté, la mairie appréhendait une dépense majeure pour la municipalité. Ces différences en termes de perception et de connaissances de chacun des acteurs en matière de développement social ont mené à de vives discussions lors des rencontres des comités. La nouveauté du développement social en tant que champ d'intervention municipal (bien qu'il soit avant tout sous la responsabilité du gouvernement provincial) a nécessité une ouverture aux changements, une souplesse dans les structures, un partage de l'expertise avec les acteurs communautaires et, surtout, une volonté administrative et politique.

Les acteurs du milieu communautaire oeuvrant en développement social sont des plus actifs sur le territoire trifluvien. Ils ont approché la Ville en vue d'assurer un processus d'élaboration d'une politique de développement social en concertation intersectorielle et afin de compter parmi les membres du comité mandaté pour élaborer la politique. Ces acteurs ont ainsi initié le mouvement et participé à la constitution du comité de concertation. Ils ont cherché à se faire connaître et reconnaître par les acteurs municipaux en tant que groupe incontournable à la

réflexion sur la question du développement social. Ils ont réussi à inscrire la politique à l'agenda municipal. Ils sont arrivés à faire partie du comité qui allait débattre du contenu de la politique et du plan d'action en amont du processus. Ils ont concouru à l'ouverture de multiples espaces de communication élargissant le pouvoir de discussion des organismes sociocommunautaires. Ils ont su, en outre, sensibiliser et éduquer les élus et les administrateurs municipaux quant au développement social et ses impacts, à la concertation des organismes et à la consultation citoyenne. Considérant toutes les actions énumérées précédemment provoquées par le rôle assumé par ces acteurs, d'aucuns ne peuvent nier la pertinence de leur insertion tout au long du processus indispensable à la qualité démocratique de la concertation.

Cette thèse vient en réponse à la question de recherche sur la façon dont la concertation contribue à la démocratisation de la gestion municipale. La réponse présentée à travers les derniers chapitres s'avère plutôt positive malgré certaines critiques telles que les acteurs ciblés réduisant l'inclusion interne et le principe d'équité, le rôle de représentation joué par la permanence et les informations qui ne sont pas systématiquement retournées aux organisations représentées, la faible représentativité des participants à la concertation, les citoyens peu intégrés au débat et les quelques espaces fermés à la participation des acteurs du milieu. Bien qu'ils aient contribué à la démocratisation de la gestion municipale, les processus de concertation étudiés ne sont donc pas sans faille quant à leur qualité démocratique.

En vue d'améliorer la relation entre la concertation et la démocratie dans les cas à l'étude, certaines actions auraient pu et devront être posées. Dans un premier temps, il aurait été pertinent de décentraliser les consultations à une échelle micro-locale dans les différents secteurs de la ville (mini-publics selon Goodin et Drysek, 2006) afin d'atteindre plus de citoyens. Ce type d'espace pourrait être ouvert en évitant toutefois les débats aux enjeux décisionnels triviaux et l'émergence du phénomène NIMBY. Les discussions pourraient alors porter sur des enjeux locaux discutés à plus petite échelle, dans la mesure où il y a un espace réel de débat pour les citoyens présents. Pour ce faire, il pourrait y avoir mise en place d'un contexte de

délibération où le public est informé et motivé à participer tel que l'ont expérimenté Fishkin et Ackerman (2003) avec leur programme de recherche « Deliberative Polling ». Il s'agit d'inviter la population à participer à de petits groupes de discussion et à des sessions plénières favorisant l'échange d'informations et d'opinions entre les participants. Les citoyens se voient ainsi formés et informés, ce qui permet une évolution de leur réflexion et un apprentissage de la délibération à travers laquelle ils doivent justifier leurs opinions et écouter celles des autres. Un tel espace s'avère davantage utile aux citoyens qui, souvent, ne connaissent pas l'objet au centre des discussions comparativement aux représentants d'organismes, experts de la question en débat. Les élus peuvent également jouer un rôle essentiel dans la mobilisation citoyenne des quartiers qu'ils représentent, tel que suggéré par un des acteurs rencontrés en entretien.

Pour relever les défis de la concertation et de la participation publique en général, la relation de collaboration et d'interdépendance entre la Ville et les acteurs de la société civile doit se poursuivre dans la discussion tout comme dans l'action. Ainsi, la municipalité doit expliquer contraintes et leviers et intégrer les acteurs du milieu ainsi que les citoyens. De leur côté, les acteurs du milieu et les citoyens doivent tenter de comprendre ces contraintes et ces possibilités, accepter le compromis et continuer à sensibiliser les acteurs municipaux face aux problématiques sociales.

Dans le cadre de cette thèse, nous avons examiné la contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale. Il serait intéressant de questionner, lors d'une future recherche, les représentants d'organismes et les citoyens ayant participé aux espaces de consultation publique sur cette question et de mesurer les retombées de la représentation sur les divers organismes représentés par les regroupements (permanents et membres bénévoles). En outre, une recherche liée aux questions étudiées dans cette thèse pourrait être effectuée en vue d'examiner de quelle façon la concertation institutionnalisée par les comités de suivi des politiques et des plans d'action contribue à la démocratisation de la gestion municipale. Nous pourrions également approfondir l'influence de l'objet au centre

des politiques sur les déterminants de la mise à l'agenda, les acteurs et les procédures.

Malgré toutes ces questions intéressantes et pertinentes qui demeurent en suspens, les informations présentées et analysées dans cette thèse permettent à tout le moins de positionner plus clairement la modalité de participation qu'est la concertation à l'intérieur du champ de la gestion publique municipale et d'éclairer sa relation avec la démocratie. Ces résultats s'avèrent dès lors non négligeables à la compréhension de cette notion sous ses perspectives théoriques et pragmatiques. Ils apporteront aux acteurs municipaux un portrait du caractère démocratique de leurs pratiques de concertation dans le contexte d'élaboration de politiques municipales qu'ils pourront utiliser pour analyser et orienter leurs démarches futures.

Cette étude peut servir de cadre de référence pour les élus et les administrateurs municipaux désirant mener un processus de concertation ou pour les citoyens, représentants d'organismes et représentants d'institutions désirant prendre part à cette modalité de participation publique centrée sur la délibération.

APPENDICE A

GRILLE D'ENTRETIEN

Tableau A.1 Grille d'entretien – La contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale

A. Historique du projet géré en concertation :
1. Quelle est l'origine du projet?
2. Qui a initié la démarche de concertation?
3. De quelle façon avez-vous pris connaissance de l'élaboration du projet?
B. Le projet :
4. En quoi consistait le projet (description)?
5. Quels étaient les objectifs du projet?
6. Quels besoins ce projet est venu combler?
7. Quelle fut la durée de ce projet?
8. Quelle était la fréquence de vos rencontres de concertation?
9. Où en est le projet maintenant?
C. Les acteurs :
10. Qui était visé par ce projet?
11. Est-ce que ces personnes visées ont participé directement ou indirectement aux discussions du comité?
12. Quel était leur rôle au sein de la démarche (personnes visées)?
13. Quel était le principal interlocuteur (autorité)? Être en face des vrais responsables.
D. Votre participation au projet :
14. De quelle façon vous êtes-vous intégré au projet?
15. Quel était votre rôle dans la gestion du projet?
16. Comment avez-vous été accueilli?

17. Quels étaient vos intérêts à y participer (individuel et organisationnel)?
18. Avez-vous participé à toutes les étapes du processus? (de l'élaboration à la mise en œuvre du projet)
19. Êtes-vous encore impliqué dans le projet? Informé des développements?

E. La démocratisation du processus :

20. La participation à la concertation était-elle ouverte à tous (citoyens, associations, organismes)?
21. Si non, de quelle façon s'est effectué le choix des participants?
22. Le débat était-il accessible à tous de façon égale (accessibilité du langage, physique, politique, psychosociologique et financière)?
23. Les informations sur le processus de concertation ont-elles été médiatisées : écrites, répertoriées, diffusées (ex : dans les journaux locaux)?
24. Les informations sur le processus de concertation ont-elles été rendues publiques (assemblées publiques, consultations)?
25. Est-ce le thème discuté en processus de concertation a fait l'objet de discussion élargie au-delà du comité de concertation?
26. A-t-on tenu compte des consultations dans le processus de concertation?
27. Lors des rencontres, les responsables politiques étaient-ils présents (physiquement accessibles)?
28. Les règles du jeu étaient-elles claires? Ont-elles fait partie des objets de discussion?
29. Pouvez-vous me décrire le déroulement d'une de vos rencontres-types effectuées en concertation?
30. L'ambiance lors des rencontres de concertation était-elle favorable au dialogue?
31. Est-ce que tous les participants avaient le droit de parole, la possibilité de participer au débat? Arguments et état des choses discutables?
32. Est-ce que les intérêts divergents étaient admis?
33. Avez-vous eu la possibilité de participer à la formulation du problème de façon précoce ou en fin de course?
34. Est-ce que toutes les décisions concernant le projet ont été débattues en concertation?
35. Avez-vous le sentiment d'avoir eu un pouvoir d'influence sur les décisions?
36. Quel était le fonctionnement de la prise de décision? Qui prenait les décisions finales? Les décisions étaient basées sur le consensus, sur le compromis?
37. L'information reçue et discutée lors des rencontres était-elle retournée dans les organisations représentées?

38. Votre participation au processus de concertation vous a-t-elle permis d'acquérir de nouvelles connaissances?

F. Votre perception des autres acteurs :

39. Comment percevez-vous la participation des autres acteurs au comité de concertation (communautaire, institutionnel, élus, administrateurs, citoyens)?
-
40. Comment évaluez-vous vos rapports avec les autres acteurs du comité de concertation (communautaire, institutionnel, élus, administrateurs, citoyens)?
-
41. Quel était le rôle de chacun (communautaire, institutionnel, élus, administrateurs, citoyens)?
-
42. Quelle a été leur contribution à la démarche de concertation (participation, utilité)? (communautaire, institutionnel, élus, administrateurs, citoyens).
-
43. Ont-ils parlé au nom de leur organisation? Ou parlaient-ils pour eux-mêmes (intérêt personnel)? (communautaire, institutionnel, élus, administrateurs, citoyens).
-

APPENDICE B

LES RENCONTRES DU COMITÉ DE LA FAMILLE

Tableau B.1 Résumé des rencontres du Comité de la famille lors de l'élaboration de la politique familiale⁶⁶

Rencontres	Éléments discutés lors des rencontres
Rencontre 1 25 septembre 2003	<p>Les rôles de la commission et du comité et l'échéancier de la démarche (fréquence des rencontres et thèmes de discussion) ont été présentés.</p> <p>Les résultats du portrait des familles et des sondages (organismes et services municipaux) ont été présentés. Ces informations ont favorisé la compréhension quant au contexte et aux enjeux qui touchent la famille.</p> <p>Les informations présentées : définition d'une politique familiale, objectif visé, champs d'intervention ciblés, contenu typique, évolution de la définition de la famille, importance de la famille et préoccupations de la Ville en la matière.</p> <p>Les membres ont demandé à être documentés avant les rencontres afin d'être bien informés des éléments de contenu, de pouvoir amorcer la réflexion et de contribuer davantage à la discussion.</p> <p>Autres demandes : allouer un temps spécifique à chaque point de discussion, relancer les organismes n'ayant pas répondu au sondage, obtenir la liste de ces organismes et connaître les activités familiales organisées à la Ville.</p> <p>Des documents de réflexion sur les énoncés de mission, de valeurs et diverses définitions de la famille ont été acheminés aux membres.</p>
Rencontre 2 23 octobre 2003	<p>Les membres ont effectué un retour sur la rencontre précédente et sur les documents de réflexion distribués touchant la définition de la famille et l'énoncé de la mission. Ce sont les deux sujets qui ont alimenté les discussions.</p> <p>Suite aux échanges en comité, une proposition de définition et de mission a été rédigée puis expédiée aux membres afin qu'ils y réfléchissent.</p>

⁶⁶ Les informations présentées ici ont été puisées des ordres du jour et des comptes rendus des rencontres de la Commission de la famille et du Comité de la famille.

	Suite aux échanges en comité, une proposition de définition et de mission a été rédigée puis expédiée aux membres afin qu'ils y réfléchissent.
Rencontre 3 20 novembre 2003	<p>Cette séance a débuté par un retour sur la dernière rencontre du comité et sur les éléments discutés.</p> <p>Elle a porté essentiellement sur la validation des énoncés de la définition de la famille et de la mission.</p> <p>À la fin de cette rencontre, le groupe en est arrivé à un consensus sur ces définitions.</p> <p>Une nouvelle discussion fut entamée à propos des valeurs et des principes directeurs à privilégier pour la politique familiale.</p>
Rencontre 4 4 décembre 2003	<p>Des documents contenant une proposition de définitions des valeurs, des principes directeurs et des orientations transversales ont été acheminés avant la rencontre afin que les membres puissent en étudier le contenu.</p> <p>Par des discussions soutenues, les membres du comité ont tenté de définir les valeurs, les principes et les orientations transversales.</p> <p>Les membres ont été informés sur la démarche parallèle en sous-comités avec les services ciblés. Ils ont reçu l'information sur l'échéancier, le plan et le fonctionnement de ces rencontres.</p> <p>Les membres ont été avisés que les objectifs et propositions d'intervention identifiées par les sous-comités leur seraient présentés pour validation.</p> <p>Suite à une situation de consensus sur le contenu, le document était prêt à être présenté en consultation publique.</p>
Rencontre 5 14 janvier 2004	<p>Avant cette rencontre, une proposition d'orientations transversales a été acheminée aux membres en vue d'alimenter la réflexion.</p> <p>Les discussions ont porté sur la validation des valeurs et des principes discutés à la rencontre précédente et sur les orientations transversales.</p> <p>La grille de travail élaborée par le comité à soumettre aux sous-groupes a été exposée et expliquée.</p>
Rencontre 6 14 avril 2004	<p>Cette rencontre a monopolisé une journée complète.</p> <p>Elle réunissait les membres du Comité de la famille et les administrateurs des services municipaux ayant participé aux sous-comités.</p> <p>Elle avait pour but de présenter la première version de la politique incluant l'ensemble des éléments validés.</p> <p>Il y eut un espace consacré à la discussion et aux propositions de corrections.</p> <p>Les acteurs du comité et les administrateurs ont validé ensemble le contenu de la politique.</p> <p>Les participants ont discuté de l'échéancier, notamment de la consultation publique dont la tenue était prévue le mois suivant.</p>

APPENDICE C

LES RENCONTRES DU COMITÉ CONSULTATIF

Tableau C.1 Résumé des rencontres du Comité consultatif lors de l'élaboration de la politique de développement social⁶⁷

Rencontres	Éléments discutés lors des rencontres
Rencontre 1 3 octobre 2003	<p>Cette rencontre s'est tenue suite à la demande des deux directeurs des CLSC et du coordonnateur de la CDC qui désiraient être entendus par la Ville.</p> <p>Elle a réuni : trois conseillers municipaux, deux administrateurs de la SDÉ, quatre acteurs institutionnels et le coordonnateur de la CDC.</p> <p>Les échanges ont porté sur la démarche d'élaboration d'une politique de développement social (DS).</p> <p>Chacun a pu émettre son opinion. Voici certains commentaires émis :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Il serait important d'effectuer un inventaire de ce qui se fait déjà en DS au sein des services de la Ville et des organismes communautaires. ▪ Les gens réunis ne représentent pas tous les acteurs en DS. Une consultation doit être organisée pour alimenter l'inventaire des actions. ▪ La CDC a manifesté son intérêt à participer à la démarche de consultation et d'élaboration de la politique. ▪ Il faut identifier les limites des responsabilités qui relèvent de la Ville et s'assurer de ne pas dédoubler les services publics. ▪ La politique devrait s'élaborer en partenariat avec les acteurs du milieu déjà impliqués en développement social. ▪ La démarche peut se faire sans argent supplémentaire et les organismes du milieu n'ont pas d'attente en ce sens. ▪ Il pourrait être intéressant de s'inspirer de ce qui se fait déjà dans les autres villes. ▪ Une politique de DS doit encadrer tous les niveaux de la Ville afin que les décisions, services et actions favorisent une qualité de vie citoyenne. ▪ Le DS ne doit pas être dissocié du développement économique. ▪ Le DS doit se faire en concertation étant la responsabilité de plusieurs acteurs.

⁶⁷ Ces informations sur la qualité de la rencontre ont été tirées du point « Évaluation de la rencontre » présent à l'intérieur de nombreux comptes-rendus des rencontres du Comité consultatif.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le DS doit se faire en concertation étant la responsabilité de plusieurs acteurs. ▪ Le DS n'est pas nouveau, mais la Loi 170 permet de le nommer et d'exprimer les préoccupations. ▪ Comme il existe déjà des alliances naturelles, le plan d'action en DS pourrait servir à baliser ce qui se fait, comment et à quel coût. ▪ Le DS est une nouvelle façon de faire, une gestion financière différente en fonction d'une vision concertée. ▪ Il faut penser à un DS intersectoriel, donc apprendre à se connaître et être en contact. Le comité pourrait permettre cela. ▪ On parle de ce que la Ville peut faire de plus pour le milieu, mais il serait intéressant de vérifier ce que le milieu peut faire pour la Ville. ▪ Il est important d'avoir une vision commune et une définition du DS. <p>Les gens ont proposé que certains représentants soient ajoutés au comité.</p> <p>Ils ont aussi proposé d'engager une ressource contractuelle pour aider la coordonnatrice au dossier.</p> <p>Le comité considère historique cette rencontre entre la Ville et le milieu, les échanges clairs et transparents et manifestent une volonté de poursuivre.</p>
Rencontre 2 21 novembre 2003	<p>Les discussions ont porté sur le plan de travail et l'échéancier préparé par la coordonnatrice, une élue et le directeur général de la SDEC.</p> <p>Quelques éléments venant améliorer le contenu de ces documents ont été ajoutés par les membres du Comité de consultation.</p> <p>Objectifs de la démarche : dresser le portrait de ce qui se fait à la Ville en DS et organiser une consultation afin de recueillir les commentaires des organismes.</p> <p>Il a été proposé de procéder à un inventaire des travaux qui se font en DS dans la communauté.</p> <p>Tous les membres se sont dits satisfaits de cette rencontre.</p>
Rencontre 3 5 février 2004	<p>Le plan de travail corrigé suite aux commentaires émis à la rencontre précédente a été présenté et corrigé de nouveau par les membres.</p> <p>La discussion a porté sur la forme que doit prendre la consultation par mémoire. Il est convenu qu'elle devra permettre commentaires et échanges.</p> <p>Les membres ont discuté du contenu que devrait inclure le document de préparation à la rédaction du mémoire accompagnant les invitations.</p> <p>Le comité a suggéré la mise sur pied d'un Comité de travail. Les membres intéressés se sont prononcés en réunion et le comité s'est ensuite formé.</p> <p>Les participants ont discuté des acteurs à inviter à la consultation mémoires : administrateurs, conseil municipal, maire et organisations du milieu.</p> <p>Les membres ont rappelé l'importance d'ajouter au plan de travail une présentation des travaux au conseil municipal pour validation et appropriation.</p> <p>On considère que les actions sont novatrices et impliquent des organisations avec lesquelles il est intéressant de travailler comparativement aux années passées.</p>

Rencontre 4 10 mars 2004	<p>Le bilan des rencontres effectuées avec les directeurs de services municipaux a été présenté.</p> <p>Chaque service a identifié un employé devant jouer le rôle de répondant auprès de la coordonnatrice pour les étapes d'élaboration de la politique.</p> <p>Tous ces répondants ont été rencontrés lors d'une réunion de formation et d'échanges.</p> <p>Le compte rendu de cette rencontre et le document distribué ont été remis aux membres du comité.</p> <p>Les membres ont reçu la planification des groupes de discussion avec les services ciblés et le document de vulgarisation qui sera remis.</p> <p>Le comité a convenu que la politique devra tenir compte du contexte d'inégalité entre les secteurs de la ville en précisant que la Ville a le souci d'équité.</p> <p>Le Comité de travail propose de tenir un forum avec les organisations ayant fait parvenir un mémoire et une séance d'information pour les citoyens.</p> <p>Le comité a soulevé l'importance que les organismes ayant rédigé un mémoire reconnaissent leurs propos lors du forum et disposent d'un espace d'opinion.</p> <p>Le comité suggère d'ajouter sept autres organismes à la liste des organisations ciblées pour la consultation par mémoire.</p> <p>Un échéancier pour les consultations mémoire, forum et séance d'information est proposé.</p> <p>Le Comité de travail doit poursuivre la rédaction du guide préparatoire à ces consultations et l'acheminer aux membres pour obtenir leurs commentaires.</p> <p>Le comité s'est penché sur l'organisation de la conférence de presse afin de présenter la politique, le plan de travail et les membres du comité.</p> <p>Le comité a souligné l'importance de spécifier en conférence le partenariat entre les secteurs économique, social et public qui caractérise la démarche.</p> <p>Il est proposé d'inviter à la conférence de presse les organisations ciblées par la consultation mémoire, la direction des services et le conseil municipal.</p> <p>Le comité a pris la décision de faire paraître un article dans le journal de la Ville expliquant la démarche et invitant les gens à se procurer le guide préparatoire.</p> <p>Un suivi de la rencontre du réseau des grandes villes est effectué. Les informations reçues sont transmises au comité.</p> <p>Les participants ont souligné la qualité des informations transmises et du travail effectué en comité restreint. Ils ont évoqué le dynamisme du Comité consultatif.</p>
Rencontre 5 4 juin 2004	<p>Le comité a reçu la liste des participants à la conférence de presse. Près de 40 personnes ont répondu à l'invitation et plusieurs médias étaient présents.</p> <p>La liste des organisations ayant reçu le guide préparatoire et une lettre d'invitation à participer à la consultation a été distribuée.</p>

	<p>Le comité a convenu que tous les secteurs d'activités du milieu devaient être informés sur la consultation pour obtenir une représentation des partenaires de la Ville.</p> <p>Des rencontres d'information et d'échanges ont été organisées avec la CDC et le Réseau des entreprises d'économie sociale pour les informer sur la démarche et répondre aux questions.</p> <p>Le comité est en accord avec la procédure d'analyse des mémoires, le contenu du forum et l'échéancier de travail réalisés en Comité de travail.</p> <p>Le Comité de travail a reçu le mandat d'œuvrer à la planification du déroulement du forum organismes et de la séance d'information citoyenne.</p> <p>Le Comité consultatif désire être rencontré avant la présentation des résultats de la consultation au conseil de ville afin d'être informé de la dernière version.</p> <p>Des comités externes ont invité la coordination de la démarche à participer à leurs rencontres. Le comité s'est prononcé sur la pertinence d'y assister.</p> <p>Le comité a souligné le travail en comité restreint et a spécifié l'importance d'acheminer les comptes rendus au conseil municipal dès leur adoption.</p>
Rencontre 6 30 septembre 2004	<p>Un bilan des étapes effectuées depuis la consultation par mémoire et ses résultats ont été présentés aux membres. Au total, 34 documents ont été reçus.</p> <p>Les membres ont été informés sur le choix du consultant qui allait accompagner la coordonnatrice et le Comité de travail dans la rédaction de la politique.</p> <p>Les discussions ont porté sur les éléments forts et les tendances issues de la consultation. Des corrections ont été apportées aux documents.</p> <p>Les membres du comité ont convenu de solliciter la collaboration d'un acteur externe (expert) à la démarche afin de les soutenir dans la phase d'analyse.</p> <p>Les membres ont été informés sur la préparation du forum et ont reçu une proposition du document de préparation à remettre aux personnes inscrites.</p> <p>Une proposition de publicisation des deux événements est présentée.</p> <p>Les organisations ayant participé à la consultation par mémoire ont été invitées au forum et un rappel personnalisé est prévu.</p> <p>Il est suggéré d'inviter au forum toutes les organisations ciblées au départ et d'y ajouter quelques acteurs tels que les associations et les clubs sociaux.</p>
Rencontre 7 4 novembre 2004	<p>Les membres ont été informés sur la présentation du cadre de référence au conseil municipal et au directeur général.</p> <p>Une nouvelle copie du cadre de référence incluant les modifications apportées suite aux validations a été distribuée et présentée.</p> <p>La proposition de déroulement du forum préparée en Comité de travail a été expliquée.</p> <p>Le document de préparation à remettre aux participants au forum a été présenté. La participation est estimée à 120 représentants d'organismes.</p> <p>Le plan de communication a été présenté.</p> <p>Les membres ont discuté du nom à donner à la politique. Cinq noms ont été proposés par le Comité de travail et acheminés aux membres du comité.</p>

Rencontre 8 15 décembre 2004	<p>Le compte rendu du Comité de travail sur l'évaluation du forum et de la séance d'information publique a été présenté.</p> <p>La nouvelle version du cadre de référence corrigée suite au forum et à la consultation a été distribuée et expliquée.</p> <p>Le comité a discuté de la définition donnée à « accessibilité » dans ce nouveau cadre. On jugeait meilleure la version précédente. Il y a donc eu reformulation.</p> <p>Il y a eu échanges sur l'organisation d'une rencontre avec les responsables des politiques de DS des villes de la région. Après un débat sur les pour et les contre, le comité a décidé d'organiser cette rencontre.</p> <p>À titre de proposition, l'échéancier et le fonctionnement du Comité de travail pour la rédaction de la politique et du plan d'action ont été présentés.</p> <p>Il est proposé que le Comité de travail se divise en deux sous-groupes : l'un travaillant sur la politique et l'autre sur le plan d'action.</p> <p>Le comité désire que la politique et le plan d'action soient adoptés avant les élections municipales évitant les délais causés par l'appropriation de la démarche et de son contenu par le nouveau conseil municipal.</p> <p>Un modèle pour schématiser la politique a été présenté.</p> <p>Un membre du comité a suggéré de situer la participation citoyenne parmi les principes de la politique rehaussant ainsi son importance.</p>
Rencontre 9 23 février 2005	<p>Les discussions ont porté sur l'organisation de la rencontre régionale. Le comité a fixé les sujets de discussion de cette rencontre, ses objectifs et sa durée.</p> <p>Des membres du comité ont participé à la consultation organisée par la Conférence régionale des élus de la Mauricie sur son plan de développement quinquennal afin d'exprimer les besoins et les préoccupations en DS.</p> <p>Les membres du Comité de travail ont présenté les corrections apportées au cadre de référence suite aux commentaires.</p> <p>Afin d'assurer une conformité dans la définition de participation citoyenne, le comité a décidé de consulter une professeure en sociologie de l'UQAM.</p> <p>La 7^e version de la politique et la démarche qui a mené à sa rédaction ont été présentées aux membres. Le Comité de travail a pris la décision d'y ajouter deux axes soit la participation citoyenne et le développement communautaire.</p> <p>La version présentée expose les axes, les engagements et les intentions de la Ville. Les gens du comité se sont dit en accord sur la forme. Les discussions ont porté davantage sur le contenu de chaque axe d'intervention.</p> <p>Les membres ont soulevé l'importance de consulter les services municipaux sur les axes, les engagements et les intentions pour fin de validation.</p> <p>Les membres ont suggéré de souligner à l'intérieur de la politique l'importance du travail en concertation.</p> <p>Des modifications ont été apportées à la politique sur la nécessité d'identifier un service responsable du DS pour assurer le suivi et d'engager une ressource humaine pour y travailler.</p> <p>Il est précisé que cette version de la politique doit être présentée et validée par le directeur général de la Ville.</p>

	<p>Un nouvel échéancier est proposé et sera validé par le maire.</p> <p>Le travail en comité restreint se poursuit sur l'analyse des moyens qui feront partie du plan d'action.</p> <p>Les membres ont précisé que les documents présentés et déposés étaient bien préparés, simples et faciles à comprendre. Ils ont félicité le Comité de travail.</p>
Rencontre 10 5 avril 2005	<p>Un nouvel élu s'est ajouté au comité et ce dernier a été présenté au groupe (puisque'une élue a quitté en cours de route).</p> <p>Les coordonnateurs ont exposé la version 9 de la politique.</p> <p>Les membres ont posé quelques questions et ont commenté le contenu, ce qui a conduit à certaines modifications.</p> <p>La version corrigée sera présentée aux acteurs municipaux afin de recueillir leurs commentaires et de répondre à leurs interrogations.</p> <p>Les trois élus dans le comité ont prévu une rencontre avant la présentation au conseil en vue de se préparer pour la défense du dossier.</p> <p>Le comité est informé sur l'avancement de la rédaction du plan d'action et sur sa mise en forme. Les services seront associés de plus près à cette phase.</p> <p>Les membres ont discuté de l'organisation de la rencontre régionale sur le développement social et ont proposé un plan.</p> <p>Les interventions sont considérées constructives et les échanges respectueux. Les membres constatent une évolution de la réflexion en DS.</p>
Rencontre 11 1 ^{er} septembre 2005	<p>Il s'agit de la dernière rencontre avant le dépôt final.</p> <p>La proposition graphique a été présentée et les membres du comité ont exprimé leurs commentaires.</p> <p>La proposition de mise en œuvre élaborée par le Comité de travail est présentée.</p> <p>Des modifications ont été apportées à cette proposition quant à la composition du Comité en développement social qui fera le suivi de la politique. Voici les actions à poser :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réunir deux représentations citoyennes (un homme et une femme); ▪ Enlever la représentation du Consortium en développement social; ▪ Avoir une représentation du milieu de la santé et des services sociaux et une autre du milieu scolaire; ▪ Ajouter au rôle et mandat du comité la présentation annuelle du bilan en DS et la création de comités en lien avec les axes d'intervention si nécessaire. <p>Le comité a été informé que sa démarche d'élaboration de la politique et du plan d'action sera présentée au congrès annuel du RQVVS.</p> <p>Un retour sur la rencontre des grandes villes a été effectué et des informations à cet effet ont été échangées.</p> <p>La prochaine étape consiste en la consultation des services sur le plan d'action.</p> <p>Il est prévu que le Comité de travail se réunisse afin de prendre connaissance des commentaires soulevés par les services rencontrés.</p> <p>Le lancement de la politique est prévu à la fin septembre 2005.</p>

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, James. E.. 2000. *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, Ma : Houghton Mifflin.
- Arnstein, Sherry. 1969. "A ladder of citizen participation". In *The City Reader*, Richard T. Legates et Frederic Stout (éd.), p. 240-252. London et New York : Routledge.
- Association québécoise des travailleurs en loisir. 1980. *La municipalité maître d'œuvre en loisir*. Les dossiers Beaux-jeux 4. Montréal : Les éditions Bellarmin.
- Aubelle, Vincent. 1999. « Les sens de la démocratie locale ». In *La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*, CRAPS et CURAPP, p. 271-302. Paris : Presses universitaires de France.
- Audet, Marc. 1995. « Jürgen Habermas : L'éthique de la discussion. Quelques préliminaires ». In *Hôpital et Éthique*, sous la dir. de Marie-Hélène Parizeau, p. 167-175. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Bacqué, Marie-Hélène, et Yves Sintomer. 1999. « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social ». In *Espace public et engagement politique : Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, sous la dir. de Catherine Neveu, p. 115-148. Collection Logiques politiques.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2005. « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? ». In *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, p. 9-46. Paris : Éditions La Découverte.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2005. « La démocratie participative, modèles et enjeux ». In *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, p. 293-307. Paris : Éditions La Découverte.
- Barbier, Jean-Claude. 1995. « Les politiques sociales à dimension familiale dans l'Union européenne ». *Recherches et prévisions*, no 40, p. 93-102.

- Bellefleur, Michel. 1997. *L'évolution du loisir au Québec : Essai socio-historique*. Collection Temps libre et culture, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Belley, Serge. 2003. « Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale ». *Télescope*, vol. 10, no 2, p. 24-28.
- Benhabib, Seyla. 1996. "The Democratic Moment and the Problem of Difference". Chap. in *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. p. 3-18. New Jersey : Princeton University Press.
- Berry, Jeffrey. M., Kent Portney et Ken Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington : The Brookings Institution.
- Bherer, Laurence. 2003. « Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec ». Thèse de doctorat Pouvoir, action publique et territoire. Université Montesquieu Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux.
- Bherer, Laurence. 2005. « Les promesses ambiguës de la démocratie participative ». *Éthique publique*, Nouvelles formes de la démocratie. Éditions Liber, vol. 7, no 1, p. 82-90.
- Bherer, Laurence. 2006. « La démocratie participative et la qualification citoyenne : À la frontière de la société civile et de l'État ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 2, p. 24-38.
- Bherer, Laurence, et Louise Quesnel. 2006. « La ville : Laboratoire des enjeux démocratiques contemporains ». *Revue Politique et Sociétés*, vol. 25, no 1, p. 1-7.
- Biarez, Sylvie. 1998. « Sphère locale et espace public ». *Lien Social et Politiques*, no 39, p. 127-138.
- Blais, André. 1980. « Orientation de la recherche ». In *Introduction à l'analyse des politiques*, sous la dir. de Réjean Landry, p. 55-103. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Blanc, Maurice. 1988. « Concertation, sociologie urbaine, citoyenneté ». *Les Annales de la Recherche Urbaine*, no 38, p. 104-112.
- Blanc, Maurice. 1995. « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : Une transaction le plus souvent différée ». *Annales de la Recherche Urbaine*, no 68-69, p. 99-106.

- Blanc, Maurice. 1999. « Participation des habitants et politique de la ville ». In *La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*. CRAPS et CURAPP, p. 177-196. Paris : Presses universitaires de France.
- Blondiaux, Loïc, et Yves Sintomer. 2002. « L'impératif délibératif ». *Politix*, vol. 15, no 57, p. 17-35.
- Blondiaux, Loïc. Novembre 2004. *L'idée de démocratie participative : Enjeux, impensés et questions récurrentes*. Conférence de la Chaire Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie présentée à l'Université du Québec à Montréal.
- Blondiaux, Loïc. Novembre 2004. *Prendre au sérieux l'idéal délibératif : Un programme de recherche*. Conférence de la Chaire Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie présentée à l'Université du Québec à Montréal.
- Blondiaux, Loïc. 2005. « L'idée de démocratie participative : Enjeux, impensés et questions récurrentes ». In *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, sous la dir. de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, et Yves Sintomer, p. 119-137. Paris : Éditions La Découverte.
- Bochel, Catherine. 2006. « New Labour Participation and the Policy Process ». *Public Policy and Administration*, vol. 21, no 4, p. 10-22.
- Booth, Philip. 2004. « La concertation en trompe-l'œil : Le cas de Sheffield ». Chap. in *Démocraties métropolitaines*, sous la dir. de Bernard Jouve et Philip Booth, p. 111-131. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Bouchard, Marie J., Benoît Lévesque et Julie St-Pierre. 2005. « Modèle québécois de développement et gouvernance : Entre le partenariat et le néolibéralisme? ». *Cahiers du Crises*, Collection Études théoriques.
- Bourdon, Sylvain. 2001. *Le logiciel d'analyse de données qualitatives QSR Nvivo*. Cahier d'accompagnement.
- Brachet, Philippe. 1994. *Le partenariat de service public avec les usagers, élus, professionnels*. Paris : L'Harmattan.
- Braibant, Guy. 1978. « Administration et participation ». *Review of Administrative Sciences*, no 44, p. 159-165.
- Bratosin, Stefan. 2001. *La concertation : Forme symbolique de l'action collective*. Paris : L'Harmattan.
- Breton, Philippe. 2003. *L'argumentation dans la communication*. Paris : Éditions La Découverte.

- Breux, Sandra, Laurence Bherer et Jean-Pierre Collin. 2004. *Les mécanismes de la participation publique à la gestion municipale*. Notes de recherche, remises à la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau. Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société, Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM).
- Burns, Danny. 2000. "Can Local Democracy Survive Governance?". *Urban Studies*, vol. 37, no 5-6, p. 963-973.
- Callahan, Kathe. 2007. "Citizen Participation : Models and Methods". *International Journal of Public Administration*, vol. 30, no 11, p. 1179-1196.
- Carrefour action municipale et famille. *Qu'est-ce qu'une politique familiale?* Récupéré le 5 juillet 2006, de http://www.carrefourmunicipal.gc.ca/1/pfm_quest-ce.php
- Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu). 2000. *La concertation en aménagement : Éléments méthodologiques*. Lyon, France : Éditions TEC & DOC.
- Charbonneau, Jean-Pierre. 2005. « De la démocratie dans le peuple à la démocratie avec le peuple ». In *Éthique publique*, Nouvelles formes de la démocratie, vol. 7, no 1, p. 11-23. Montréal : Éditions Liber.
- Chevallier, Jacques. 1999. « Synthèse ». In *La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*. CRAPS et CURAPP, p. 405-415. Paris : Presses universitaires de France.
- Chol, Céline, et Brigitte Coué. 2006. *L'action publique au risque du client? « Client-centrisme » et citoyenneté*. Ministère de l'Économie des finances et de l'Industrie, Institut de la gestion publique et du développement économique, Département Recherche, études, veille (REV). Communication présentée au 15^e Colloque international de la revue Politiques et management public. Lille, 16-17 mars 2006.
- Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé. 2003. *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Groupe de recherche sur l'innovation municipale.
- Conseil de la famille. 1989. *Penser et agir famille. Guide à l'intention des intervenants publics et privés*. Avis du Conseil de la famille à la ministre déléguée à la Condition féminine et responsable de la famille, Gouvernement du Québec, 65 p.
- Conseil de la famille et de l'enfance. 2007. *La politique familiale au Québec : Visée, portée, durée et rayonnement*. Gouvernement du Québec.

- Conseil de la santé et du bien-être. Octobre 1998. *Forum sur le développement social*. Rapport remis au ministre de la Santé et des Services sociaux.
- Corporation de développement économique de Trois-Rivières. Printemps 2003. *Le communautaire... un partenaire au cœur du développement local*. Rapport préliminaire du portrait de l'impact social et économique des organismes communautaires membres de la CDC de Trois-Rivières.
- Corporation de développement communautaire de Trois-Rivières. 2005. *Le Mémo de la Corpo – Spécial élections municipales de Trois-Rivières*, vol. 1, no 1, 26 octobre 2005.
- Côté, Louis, Benoît Lévesque et Guy Morneau. 2007. « L'évolution du modèle québécois de gouvernance : Le point de vue des acteurs ». *Politique et Sociétés*, vol. 26, no 1, p. 3-26.
- Cusset, Yves. 2006. « Ce que parler veut dire... et peut faire : Pouvoirs du langage et langages du pouvoir chez Habermas et Foucault ». In *Habermas et Foucault, Parcours croisés, confrontations critiques*, sous la direction de Yves Cusset et Stéphane Haber, p. 137-153. Paris : CNRS Éditions.
- D'abord solidaires. Octobre 2005. *Pourquoi s'intéresser à la démocratie municipale*. Récupéré le 6 novembre 2005, de http://www.dabordsolidaires.ca/article.php3?id_article=156
- Dahl, Robert A.. 1967. "The City in the Future of Democracy". *The American Political Science Review*, vol. 61, no 4, p. 953-970.
- Dahl, Robert. A.. 1971 [1961]. *Qui gouverne?* Trad. de l'anglais par Armand Colin. Collection Analyse politique, Paris : Librairie Armand Colin.
- D'Amour, Max. 1989. « La gestion déléguée des services récréatifs et culturels ». *Loisir et Société*, La gestion moderne du loisir et de la culture, vol. 12, no 1, p. 87-105.
- De Carlo, Laurence. 1999. « La participation en aménagement : Un processus démocratique? Une consultation publique à Montréal ». *Espaces et Sociétés*, p. 97-98.
- De Gaulejac, Vincent. 1987. « Adapter la gestion du développement social ». *Politique et management public*, vol. 5, no 4, p. 65-91.
- De la Durantaye, Michel. 2001. « Le service public ». In *Le loisir public au Québec : Une vision moderne*, Association québécoise du loisir municipal et Laboratoire en loisir et vie communautaire (éd.), p. 61-68. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

- Deschenaux, Frédéric, et Sylvain Bourdon. 2005. *Initiation à l'analyse qualitative informatisée à l'aide du logiciel QSR Nvivo*. Les cahiers pédagogiques de l'association pour la recherche qualitative.
- De Tocqueville, Alexis. 1951 [1835]. *De la démocratie en Amérique. Tome 1*. Paris : Éditions M.-Th. Génin. Librairie des Médicis.
- De Tocqueville, Alexis. 1951 [1840]. *De la démocratie en Amérique. Tome 2*. Paris : Éditions M.-Th. Génin. Librairie des Médicis.
- Dion, Stéphane. 1984. « Les politiques municipales de concertation : Néo-corporatisme et démocratie ». *Sociologie du Travail*, Paris, vol. 26, no 2, p. 121-140.
- Doré, Gérald. 1992. « L'organisation communautaire et les mutations dans les services sociaux au Québec, 1961-1991 : La marge et le mouvement comme lieu de l'identité ». *Service Social*, vol. 41, no 2, p. 131-162.
- Duchastel, Jules, et Raphaël Canet. 2004. « Du local au global : Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie ». In *Démocraties métropolitaines*, sous la dir. de Bernard Jouve et Philip Booth, p. 19-43. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Duchastel, Jules. 2005. « Légitimité démocratique : Représentation ou participation? ». *Éthique publique*, Nouvelles formes de la démocratie, vol. 7, no 1, p. 72-82. Montréal : Éditions Liber.
- Durkheim, Émile. 1988 [1894]. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris : Flammarion.
- Dye, Thomas, R.. 1976. *Policy Analysis*. The University of Alabama Press.
- Dye, Thomas, R.. 1981. *Understand Public Policy*. (4^e éd.). Florida State University.
- Falise, Michel. 2003. *La démocratie participative : Promesses et ambiguïtés*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.
- Fédération des unions de famille. 1989. *Guide du responsable municipal des questions familiales. L'action municipale en faveur des familles*. Montréal.
- Ferland, Marie-France. 1986. « Les conditions de la concertation et la conférence sur les communications ». Thèse de doctorat, Faculté des Sciences Sociales, Université Laval.

- Ferrarese, Estelle. 2003. « Les renversements du concept de compromis. Des ambiguïtés de l'intérêt particulier dans la théorie de Jürgen Habermas ». In *Où en est la théorie critique?*, sous la dir. de Emmanuel Renault et Yves Sintomer, p. 153 à 166. Collection « Recherche », Paris : Éditions La Découverte.
- Fishkin, James. S., et Bruce Ackerman. 2003. "Deliberative Day". In *Debating Deliberative Democracy*, James Fishkin et Peter Laslett (éd.), p. 7-30. London : Blackwell Publishing.
- Fortier, Julie. 2002. « Proposition d'un cadre de référence en concertation ». Mémoire de maîtrise. Département des Sciences du loisir et de la communication sociale. Université du Québec à Trois-Rivières.
- Fourniau, Jean-Michel. 2001. "Information, Access to Decision-Making and Public Debate in France: The Growing Demand for Deliberative Democracy". *Science and Public Policy*, vol. 28, no 6, p. 441-451.
- Fournier, Pierre. 1986. *La concertation au Québec : Étude de cas et perspectives*. Le travail, une responsabilité collective. Commission consultative sur le travail et la révision du code du travail. Gouvernement du Québec.
- Fowler, Edmund. P., et David Siegel. 2002. "Introduction: Urban Public Policy at the Turn of the Century". In *Urban policy issues, Canadian perspectives*, Edmund P. Fowler et David Siegel. (éd.), (2^e éd.), p. 1-16. Oxford University Press Canada.
- Fraser, Nancy. 2003. « Repenser l'espace public : Une contribution à la critique de la démocratie réellement existante ». In *Où en est la théorie critique?*, sous la dir. de Emmanuel Renault et Yves Sintomer, p. 103 à 134. Collection « Recherche », Paris : Éditions La Découverte.
- Fréchette, Lucie. 2006. « Le développement social à l'échelle municipale, le cas des politiques familiales municipales ». In *Le développement social, un enjeu pour l'économie sociale*, Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 132-146. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Frohn, Winnie et Denise Piché. 1997. « Stratégies féministes sur la scène politique locale et régionale ». In *Femmes et représentation politique au Québec et au Canada*, sous la dir. de Manon Tremblay et Caroline Andrew, p. 217-248. Montréal : Les Éditions du remue-ménage.
- Gagnon, Yves-Chantal. 2005. *L'étude de cas comme méthode de recherche*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Garcea, Joseph et Edward C. LeSage Jr.. 2005. Municipal Reform Agendas and Initiatives : Analytical Framework and Overview. In *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*, sous la dir. de Joseph Garcea et Edward C. LeSage Jr., p. 3-22. Oxford University Press.

- Garcea, Joseph et Edward C. LeSage Jr.. 2005. Reflections on Municipal Reform: Reconfigurations or Reinvention?. In *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*, sous la dir. de Joseph Garcea et Edward C. LeSage Jr., p. 289-341. Oxford University Press.
- Garon, Francis. 2005. « Représentation politique et projets démocratiques concurrents ». *Éthique publique*, Nouvelles formes de la démocratie, vol. 7, no 1, p. 91-100. Montréal : Éditions Liber.
- Godbout, Jacques T.. 1983. *La participation contre la démocratie*. Montréal : Éditions coopératives A. St-Martin.
- Godbout, Jacques T.. 1987. *La démocratie des usagers*. Montréal : Les Éditions Boréal Express.
- Godbout, Jacques T.. 1991. *La participation politique : Leçons des dernières décennies*. Institut québécois de recherche sur la culture, p. 9-32.
- Godbout, Jacques T.. 1994. « La démocratie représentative ». *Conjonctures*, no 19, p. 47-59.
- Godbout, Jacques T.. 2001. « Gouvernance, participation et métarègle ». In *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, sous la dir. de Linda Cardinal et Caroline Andrew, p. 129-143. Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Godbout, Jacques T.. 2005. « Pas de représentation sans représentativité? ». *Éthique publique*, Nouvelles formes de la démocratie, vol. 7, no 1, p. 47-56. Montréal : Éditions Liber.
- Gontcharoff, Georges. 1999. « Le renouveau des comités de quartier ». In *La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*. CRAPS et CURAPP, p. 303-328. Paris : Presses universitaires de France.
- Goodin, Robert E., et John S. Drysek. 2006. "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics". *Politics and Society*, vol. 34, no 2, p. 219-244.
- Gould, Carol C.. 1996. "Diversity and Democracy: Representing Differences". In *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Seyla Benhabib (éd.), p. 171-186. New Jersey : Princeton University Press.
- Gouvernement du Québec. 1986a. *Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois*. Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale, Première partie. Québec.
- Gouvernement du Québec. 1986b. *Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois*. Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale, Deuxième partie.

- Grand'Maison, Jacques. 1972. *Nouveaux modèles sociaux et développement*. Montréal : Éditions Hurtubise HMH, Ltée.
- Gutmann, Amy, et Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge : The Belknap Press of Harvard University Press.
- Gutmann, Amy, et Dennis Thompson. 2002. « Pourquoi la démocratie délibérative est-elle différente? ». *Philosophique*, vol. 29, no 2, p. 193-214.
- Gutmann, Amy, et Dennis Thompson. 2003. *Deliberative Democracy Beyond Process*. In *Debating Deliberative Democracy*, James S. Fishkin et Peter Laslett (éd.), p. 31-53. London : Blackwell Publishing.
- Habermas, Jürgen. 1986. *Morale et communication*. Trad. de l'allemand par Christian Bouchindhomme. Paris : Flammarion.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel, Tome 1 : Rationalité de l'action et rationalisation de la société*. Trad. de l'allemand par Jean-Marc Schlegel, Paris : Fayard. L'espace du politique.
- Habermas, Jürgen et Steven Seidman. 1989. *Jürgen Habermas on Society and Politics : A Reader*. Boston : Beacon Press.
- Habermas, Jürgen. 1992 [1962]. *L'espace public*. Trad. de l'allemand par Marc B. de Launay. Critique de la politique Payot.
- Habermas, Jürgen. 1996. "Three Normative Models of Democracy". In *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Seyla Benhabib (éd.), p. 21-45, New Jersey : Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. 1997. *Droit et démocratie : Entre faits et normes*. Trad. de l'allemand par Rainer Rochlitz et Christian Bouchindhomme. Paris : Gallimard.
- Hamel, Jacques. 1997. *Étude de cas et sciences sociales*. Paris : L'Harmattan.
- Hamel, Pierre. 1997. « Démocratie locale et gouvernementalité : Portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débats publics ». In *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Michel Gariépy et Michel Marié, (éd.), p. 403-423. Paris : L'Harmattan.
- Hamel, Pierre. 1999. « Le tournant communicationnel dans la gestion publique à la lumière des enjeux démocratiques ». *Espaces et Sociétés*, no 97-98, p. 199-219.
- Hamel, Pierre et Bernard Jouve. 2006. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Presses de l'Université de Montréal.

- Hamel, Pierre. 2005. Municipal Reform in Quebec: The Trade-off between Centralization and Decentralization. In *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*, sous la dir. de Joseph Garcea et Edward C. LeSage Jr., p. 149-173. Oxford University Press.
- Harrison, Carolyn M., Richard J.C. Munton et K. Collins. (2004). "Experimental Discursive Spaces : Policy Processes, Public Participation and the Greater London Authority". *Urban Studies*, vol. 41, no 4, p. 903-917.
- Institut de la statistique du Québec. 2007. *Enquête sur la population active. Taux de chômage, par région administrative, par région métropolitaine de recensement et ensemble du Québec 1996-2006*. Récupéré le 26 janvier 2007, de http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/marche_travail/remntr/parnt_etudn_marche_travail/pop_active/stat_reg/taux_chomage_reg.htm
- Isin, Engin F.. 1992. *Cities Without Citizens : The Modernity of the City as a Corporation*. Montréal/New York : Black Rose Books.
- Jalbert, Pierre. 1990. « La concertation comme mode étatique de gestion des rapports sociaux ». Thèse de doctorat en Science politique. Université de Montréal.
- Jouve, Bernard. 2003. *La gouvernance urbaine en question*. Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS.
- Jouve, Bernard. 2004. « Conclusion : Démocraties métropolitaines, de la grande transformation à la grande illusion? ». In *Démocraties métropolitaines*, sous la direction de Bernard Jouve et Philip Booth, p. 293-328. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Jouve, Bernard. 2005. « La démocratie en métropoles : Gouvernance, participation et citoyenneté ». *Revue française de science politique*, vol. 55, no 2, p. 317-337.
- Karsenti, Thierry, et Lorraine Savoie-Zajc. 2000. *Introduction à la recherche en éducation*. Sherbrooke, Québec : Éditions du CRP.
- Kazancigil, Ali. 1998. « Gouvernance et science : Modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché ». *Revue internationale des sciences sociales*. La gouvernance, no 155, p. 73-84.
- Kelly, Terrence. 2004. "Unlocking the Iron Cage : Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jürgen Habermas". *Administration & Society*, vol. 36, no 1, p. 38-61.
- Lafaye, Claudette. 2001. « Gouvernance et démocratie : Quelles configurations? ». In *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, sous la dir. de Linda Cardinal et Caroline Andrew, p. 57-85. Presses de l'Université d'Ottawa.

- Lamoureux, Henri. 1999. *Les dérives de la démocratie : Questions à la société québécoise*. Montréal : vlb éditeur.
- Lamoureux, Josée. 1996. « La concertation : Perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme ». *Cahiers du Crises*, Centre de recherche sur les innovations sociales. No 9607.
- Landry, Réjean. 1980. « Introduction ». In *Introduction à l'analyse des politiques*, sous la direction de Réjean Landry, p. 1-52. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Landry, Réjean. 1997. « L'analyse de contenu ». In *Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données*, (3^e éd.), sous la direction de Benoît Gauthier, p. 329-354. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Leclerc, Yvon et Claude Béland. 2003. *La voie citoyenne*. Collection Économie et Humanisme. Éditions Plurimédia.
- Ledrut, Raymond. 1968. *Sociologie urbaine*. Paris : Presses universitaires de France.
- Lehmbruch, Gerhard. 1985. "Concertation and the Structure of Corporatist Networks ». In *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, J.H. Goldthorpe (éd.), p. 60-80. Oxford Clarendon Press.
- Lemieux, Vincent. 1995. *L'étude des politiques publiques : Les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Lemieux, Vincent. 2001. *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- LeRoux, Kelly. 2007. « Nonprofits as Civic Intermediaries : The Role of Community-Based Organizations in Promoting Political Participation ». *Urban Affairs Review*, vol. 42, no 3, p. 410-422.
- Létourneau, Jocelyn. 1989. *Le coffre à outils du chercheur débutant : Guide d'initiation au travail intellectuel*. Oxford University Press.
- Léonard, Jean-François et Jacques Léveillé. 1989. « Près des yeux, près du cœur : La gestion des services publics municipaux ». In *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990*, sous la dir. de Richard Morin, Robert Petrelli, Danielle Pilette et Luc-Normand Tellier, p. 143-156.
- Lévesque, Benoît. 1995. « L'institutionnalisation et le financement des services de proximité au Québec ». *Coopératives et Développement*, vol. 26, no 2, p. 83-104.

- Lévesque, Benoît et Lucie Mager. 1995. « L'institutionnalisation des nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale au Québec : Les acteurs sociaux à la recherche d'une stratégie gagnante ». In *L'espace québécois*, sous la dir. de Alain G. Gagnon et Alain Noël, p. 135-172. Éditions Québec/Amérique inc..
- Lévesque, Maurice, Bruno Jean et Deena White. 2002. *Les conceptions du développement social : Le point de vue des acteurs*. Rapport déposé au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture.
- Lévesque, Yves. 2005. *Continuer à développer pour réaliser l'avenir*. Programme électoral 2005. Vie citoyenne et famille. Plan d'action 2005-2009. Ville de Trois-Rivières.
- Lizée, Isabelle. Septembre 2004. « La famille... c'est aussi l'affaire des municipalités ». *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir*, vol. 2, no 1.
- Louvet, Nicolas. 2000. *L'élaboration des plans de déplacements urbains dans les agglomérations françaises : Les temps de la concertation*. École Nationale des Ponts et Chaussées. Laboratoire Techniques, Territoires et Société.
- Mackinnon, Mary Pat, Sonia Pitre et Judy Watling. 2007. *Matching Methods with Policy Purpose : Two Case Examples of Public Engagement*. Canadian Policy Research Networks.
- MacPherson, Crawford Brough. 1985. *Principes et limites de la démocratie libérale*. Montréal/Paris : Boréal Express/La Découverte.
- Manin, Bernard. 2002. L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine : Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin effectué par Loïc Blondiaux. *Politix*, vol. 15, no 57, p. 37-55.
- Manin, Bernard. 1980. « Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique ». *Le Débat* (Paris), vol. 33, p. 72-93.
- Mansbridge, Jane. 1996. "Using Power/Fighting Power : The Polity". In *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Seyla Benhabib (éd.), p. 46-66. New Jersey : Princeton University Press.
- Melo, Andre Marcus et Gianpaolo Baiocchi. 2006. "Deliberative Democracy and Local Governance: Towards as New Agenda". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, no 3, p. 587-600.
- Mermoud-Thomassian, Marlène. 2003. *Les pratiques en matière de concertation au niveau local : Le cas des projets de transport*. Rodige, Université Nice Sophia, Antipolis. Communication présentée le 22 mai 2003 au Colloque Rencontres internationales Démocratie et Management local, École nationale d'administration publique, Québec.

- Merrien, François-Xavier. Mars 1998. « De la gouvernance et des États-providence contemporains ». *Revue internationale des sciences sociales*. La gouvernance, no 155, p. 61-71.
- Michels, Roberto. 1971. *Les partis politiques*. Paris : Flammarion.
- Milner, Henry. 2004. *La compétence civique : Comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*. Collection Prisme, Les Presses de l'Université Laval.
- Mochtari, Abdelhadi. 2001. « Démocratie, management local et bonne gouvernance ». *Démocratie, Rencontres Ville – Management*. Université de Pau, IAE des pays de l'Adour.
- Morin, Richard. 1998. *La régionalisation au Québec : Contexte historique*. Montréal : Un Carrefour.
- Morin, Richard et Anne Latendresse. 2001. « De l'information au partenariat dans les quartiers et arrondissements de Montréal : Une contribution à la démocratie participative? ». *Géocarrefour*, vol. 76, no 3, p. 181-190.
- Mouffe, Chantal. 1996. "Democracy, Power, and the "Political"". In *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Seyla Benhabib (éd.), p. 245-256. New Jersey : Princeton University Press.
- Mouffe, Chantal. 1999. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?* Récupéré le 7 février 2006, de http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2267/is_3_66/ai_58118478/print
- Mucchielli, Roger, et Robert Maistriaux. 1977. *La formation à la concertation*. Entreprise moderne d'édition, Paris : Éditions ESF.
- Mucchielli, Roger. 1989. *Le travail en équipe*. (6^e éd.). Paris : ESF.
- Neveu, Catherine. 1999. *Espace public et engagement politique : Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*. L'Harmattan. Collection Logiques politiques.
- Neveu, Erik. 2002. *Sociologie des mouvements sociaux*. Paris : Éditions La Découverte. Collection Repères.
- Ninacs, William A.. 2002. « Le pouvoir dans la participation au développement local ». In *Développement local, économie sociale et démocratie*, sous la dir. de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 15-40. Collection Pratiques et politiques sociales et économiques.
- Observatoire de l'administration publique. Automne 2005. La gouvernance et le management des villes face à la complexité. *Télescope*, vol. 12, no 3.

- O'Cain, Lynn. 2005. *Présentation de la Ville de Trois-Rivières*. Les plans d'actions en développement social dans les villes. 17^e Colloque annuel du Réseau villes et villages en santé, 9 septembre 2005, Saint-Pacôme.
- OCDE. 2002. *Des citoyens partenaires*. Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques. Paris.
- Olson, Mancur. 1966. *Logique de l'action collective*. Presses universitaires de France.
- Ouellet, Lionel. 1983. « La concertation ». In *Crise et Leadership : Les organisations en mutation*, sous la dir. de Jacques Dufresne et Jocelyn Jacques, p. 145-171. Montréal : Boréal Express.
- Paoletti, Marion. 1999. La pratique politique du référendum local : Une exception banalisée, In *La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*, CRAPS et CURAPP, p. 219-236. Paris : Presses universitaires de France.
- Parkinson, John. 2003. "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy". *Political Studies*, no 51, p. 180-196.
- Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. (3^e éd.). London: Sage.
- Pichierri, Angelo. 2002. "Concertation and Local Development". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, no 4, p. 689-706.
- Pipard, Dominique et Alain Maillard. 2003. *Pratique de la concertation : Acteurs, principes juridiques, modèles*. Guides juridiques. Éditions Le Moniteur. Paris.
- Place, Laurence. 2000. *Dans les coulisses de la démocratie locale... La gestion et la mise en scène du projet urbain. Illustration d'une démarche diagnostic des pratiques locales de concertation*, Démocratie, Rencontres Ville – Management. Université de Pau, IAE des pays de l'Adour.
- Prévost, Pierre. 1999. *La gestion municipale au Québec : Perspectives nouvelles*. Montréal-Paris : Gaëtan Morin.
- Proulx, Jean, Denis Bourque et Sébastien Savard. 2005. *Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec*. Centre d'étude et de recherche en intervention sociale.
- Québec, ministère des Affaires municipales. 1993. *Les municipalités et les familles*.

- Québec, ministère des Affaires municipales et des régions. 2005. *Organisation municipale : Historique*. Récupéré le 27 juillet 2005, de http://www.mamr.gouv.qc.ca/organisation/orga_hist.htm
- Québec, ministère des Affaires municipales et des régions. Février 2005. *L'organisation municipale du Québec*. Récupéré le 27 juillet 2005, de http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/org_mun_qc_fra.pdf
- Québec, ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. Récupéré le 23 janvier 2006, de <http://www.mfacf.qc.ca/thematiques/famille/politique-familiale/historique.asp>
- Quivy, Raymond et Luc Van Campenhoudt. 2006. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Éditions Dunod.
- Recherche, Études, Veille – IGPDE. Mai 2006. *25 ans de réforme dans la gestion publique dans les pays de l'OCDE. Convergence et systémique*. Fiches pays.
- Regini, Marino. 1985. "The Conditions for Political Exchange : How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain". In *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, John H. Goldthorpe, (éd.), p. 124-142. Oxford, Clarendon Press.
- Renaud, Yann. 2001. « De la contestation à la concertation ». *Les Annales de la Recherche Urbaine*, no 89, p. 62-69.
- Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Mars 2006. *Rétablir la confiance des citoyens – L'enjeu de la responsabilisation*, no. 5.
- Rich, Michael J., Michael W. Giles et Emily Sterne. 2001. "Collaborating to Reduce Poverty : Views from City Halls and Community-Base Organizations". *Urban Affairs Review*, vol. 37, no 2, p. 184-204.
- Robert, Lionel. 2006. « Développement social, une politique sociale en émergence? ». In *Le développement social, un enjeu pour l'économie sociale*, sous la dir. de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 48-65. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Roy, Simon, N.. 2003. « L'étude de cas ». In *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier, p. 159-183. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Rui, Sandrine. 2004. *La démocratie en débat : Les citoyens face à l'action publique*. Paris : Armand Colin.

- Rui, Sandrine et Agnès Villechaise-Dupont. 2005. « Les associations face à la participation institutionnalisée : Les ressorts d'une adhésion distanciée ». In Ville, action « citoyenne » et débat public. *Espaces et sociétés*, vol. 123, no 4, p. 21-36.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 1997. « L'entrevue semi-dirigée ». In *Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données*, (3^e éd.), sous la dir. de Benoît Gauthier, p. 263-285. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Schmitter, Philippe, C.. 1974. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, vol. 36, no 1, p. 85-131.
- Schneider, Robert. 1987. *Gestion par concertation*. Montréal : Agences d'ARC.
- Sénécal, Gilles, Annick Germain et Jacques Bénard. 2003. *Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'Île de Montréal*. Institut national de recherche scientifique, Urbanisation, culture et société.
- Sintomer, Yves. 1999. *La démocratie impossible. Politique et modernité chez Weber et Habermas*. Paris : Éditions La Découverte et Syros.
- Sintomer, Yves. 2003. « Cinq défis de la démocratie participative ». Dossier de *Territoires*, Intercommunalité et démocratie locale, Dédale et le citoyen, no 434, p. 1-3.
- Smale, Brian. J.A., et Donald G. Reid. 2002. "Public Policy on Recreation and Leisure in Urban Canada". *Urban Policy Issues, Canadian Perspectives*, (2^e éd.), Fowler, Edmund P. et David Siegel (éd.), p. 172-193. Oxford University Press.
- Smith, Bruce L.. 2003. *Politiques publiques et participation publique : Engagement des citoyens et des collectivités dans l'élaboration des politiques publiques*. Rapport préparé pour la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique. Bureau régional de l'Atlantique. Santé Canada.
- Stoker, Gerry. Mars 1998. « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance ». *Revue internationale des sciences sociales*, La gouvernance, no 155, p. 19-29.
- Stoker, Gerry. Octobre 2004. *Expériences des États membres dans la mise en œuvre de politiques pour le renforcement de la participation au niveau local*. Rapport remis au Comité d'experts sur la participation démocratique aux niveaux local et régional et au Comité directeur sur la démocratie locale et régionale. Conseil de l'Europe.
- Tanguay, Brian. A.. 1984. "Concerted Action in Quebec, 1976-1983 : Dialogue of the Deaf". In *Quebec State and Society*, sous la dir. de A. G. Gagnon, p. 365-385. Toronto : Methuen Publications.

- Thibault, André. 1986. La consultation du public, au-delà du symbole. *Loisir et Société*, vol. 9, no 1, p. 11-32.
- Thibault, André, Marie Lequin et Mireille Tremblay. 2000. *Cadre de référence de la participation publique : Proposé pour avis aux citoyens actifs du Québec*. Conseil santé et bien-être.
- Thibault, André et Marie Lequin. 2001. « Participation et loisir public ». In *Le loisir public au Québec; une vision moderne*, Association québécoise du loisir municipal et Laboratoire en loisir et vie communautaire (éd.), p. 97-111. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Thibault, André. 2006. *Développement social et réseau municipal de loisir. Des complices naturels*. Conférence présentée en janvier 2006 aux directeurs de loisir des villes centres du Québec.
- Tindal, Richard C. et Susan Nobes Tindal. 2009. *Local Government in Canada* (7th ed.). Nelson Education.
- Tremblay, Suzanne. 2006. « Hétéronomie ou coproduction du développement social, réflexion sur l'usage du concept de développement social ». In *Le développement social, un enjeu pour l'économie sociale*, sous la dir. de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 37-47. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Tremblay, Diane-Gabrielle et Jean-Marc Fontan. 1994. *Le développement économique local : La théorie, les pratiques, les expériences*. Sainte-Foy. Université du Québec. Télé-Université.
- Tremblay, Diane-Gabrielle et David Rolland. 1996. *Concertation : Modèles et perspectives*. Télé-Université, Université du Québec. Version révisée en 2003.
- Ulysse, Pierre-Joseph. 2006. « Structures médiatrices, développement social et lutte contre la pauvreté : Le cas de Trois-Rivières ». In *Le développement social, un enjeu pour l'économie sociale*, sous la dir. de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 206-223. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Ulysse, Pierre-Joseph et Frédéric Lesemann. 2007. *Lutte contre la pauvreté, territorialité et développement social intégré. Le cas de Trois-Rivières*. Presses de l'Université du Québec.
- UNESCO. 1986. *Administration participative et développement endogène*. Belgique.
- Vachon, Bernard. 1993. *Le développement local : Théorie et Pratique*. Boucherville : Gaétan Morin.

- Vaillancourt, Yves. 2006. « Le développement social, un enjeu fondamental pour le bien-être des communautés ». In *Le développement social, un enjeu pour l'économie sociale*, sous la dir. de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 12-36. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Ville de Gatineau. 2003. *La culture, une passion qui nous anime*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www.ville.gatineau.qc.ca/pdf/Politiqueculturelle.pdf>
- Ville de Gatineau. 2005. *Vie démocratique*. Récupéré le 5 août 2005, de <http://www.ville.gatineau.qc.ca/vie-democratique.htm>
- Ville de Gatineau. 2005. *La politique familiale de Gatineau*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www.ville.gatineau.qc.ca/politique-familiale.htm>
- Ville de Gatineau. 2007. *À nous de jouer*. Récupéré le 16 mars 2008, de http://www.ville.gatineau.qc.ca/politique_loisirs_sport_plein_air/index.htm
- Ville de Laval. 2006. *Politique culturelle de Laval*. Récupéré le 10 décembre 2007, de http://www.ville.laval.qc.ca/wlav2/docs/folders/documents/culture/politique_culturelle/politique_culturelle.pdf
- Ville de Laval. 2006. *Déclaration de services aux partenaires*. Récupéré le 10 décembre 2007 de http://www.ville.laval.qc.ca/wlav2/docs/folders/documents/vie_communautaire/declaration_2005.pdf
- Ville de Laval. 2007. *La politique familiale de Laval*. Récupéré le 10 décembre 2007, de <http://www.ville.laval.qc.ca/>
- Ville de Lévis. 2004. *Des choix pour la famille. Politique familiale Ville de Lévis*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://www.ville.levis.qc.ca/Fr/Pdf/Pol_Pol_Fam.pdf
- Ville de Lévis. 2004. *Politique culturelle de Lévis. Ville de nature et de culture*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://www.ville.levis.qc.ca/Fr/Pdf/Pol_Pol_Cul.pdf
- Ville de Lévis. 2005. *Vivre actif à Lévis. Politique de l'activité physique, du sport et du plein air*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://www.ville.levis.qc.ca/Fr/Pdf/Pol_Pol_Act.pdf
- Ville de Longueuil. 2005. *Politique culturelle*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www.longueuil.ca>
- Ville de Longueuil. 2005. *Plan de développement social et communautaire*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www.longueuil.ca>
- Ville de Longueuil. 2006. *Politique familiale*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www.longueuil.ca>

- Ville de Montréal. 2005. *Le défi de la participation. Politique de consultation et de consultation publique de la Ville de Montréal*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/Portail_Fr/media/documents/consultation_participation_fr.pdf
- Ville de Montréal. 2005. *Politique de développement culturel de la Ville de Montréal 2005-2015*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/culture_Fr/media/documents/Mtl_metropole_culturelle.pdf
- Ville de Montréal. 2005. *Politique du patrimoine de la Ville de Montréal*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2240,2894283&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Ville de Montréal. 2005. *Politique de l'arbre de Montréal*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www11.ville.montreal.qc.ca/sherlock2/servlet/template/sherlock%2CAfficherDocumentInternet.vm/nodocument/22920>
- Ville de Québec. 2003. *Règlements sur la politique de consultation publique*. Récupéré le 15 juillet 2005, de http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/organisation/consultations_publicques.shtml
- Ville de Québec. 2005. *Consultations publiques*. Récupéré le 15 juillet 2005, de http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/organisation/consultations_publicques.shtml
- Ville de Québec. 2005. *Politique culturelle, Ville de Québec*. Récupéré le 15 juin 2007, de www.ville.quebec.qc.ca/fr/document/polcult.pdf
- Ville de Québec. 2004. *Québec, la ville active par excellence*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/document/politiquesports.pdf>
- Ville de Québec. 2004. *Politique familiale, Ville de Québec*. Récupéré le 15 juin 2007, de www.ville.quebec.qc.ca/fr/document/polfamiliale.pdf
- Ville de Québec. 2006. *Plan en développement social*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www.ville.quebec.qc.ca>
- Ville de Québec. 2007. *Politique du patrimoine, Ville de Québec*. Récupéré le 15 juin 2007, de www.ville.quebec.qc.ca/fr/document/politique_patrimoine.pdf
- Ville de Saguenay. 2003. *Politique art, culture et patrimoine*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://www.ville.saguenay.qc.ca>

- Ville de Saguenay. 2007. *Politique de développement social de Saguenay*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://www.ville.saguenay.qc.ca/portail/MaVille/Srv_Loisirs/PDS_Version_finale-04juin-07.pdf
- Ville de Saguenay. 2007. *Projet de politique familiale municipale à Saguenay. Penser et agir famille*. Document préliminaire de consultation. Récupéré le 16 mars 2008, de http://www.ville.saguenay.qc.ca/portail/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_9F?goto=Politique_Familiale
- Ville de Saguenay. 2007. *Plan d'action favorisant l'intégration des personnes handicapées*. Récupéré le 16 mars 2008, de http://www.ville.saguenay.qc.ca/portail/MaVille/Srv_RH/plan_global_format_lettre_24_02_2007.pdf
- Ville de Sherbrooke. 2004. *Projet de politique familiale de la Ville de Sherbrooke*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://ville.sherbrooke.qc.ca/fr/accueilFamille/rapportProjet.pdf>
- Ville de Sherbrooke. 2004. *Politique d'accueil et d'intégration des immigrants*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://ville.sherbrooke.qc.ca/fr/accueilImmigration/accueil_fr.pdf
- Ville de Sherbrooke. 2004. *Politique du sport et de l'activité physique*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://ville.sherbrooke.qc.ca/fr/accueilSports/sport_fr.pdf
- Ville de Sherbrooke. 2003. *Politique culturelle*. Récupéré le 5 août 2005, de <http://www.ville.sherbrooke.qc.ca>
- Ville de Trois-Rivières. 2001. *Règlement intérieur du Conseil*. Chapitre 1.
- Ville de Trois-Rivières. 2001. *Décret concernant le regroupement des villes de Trois-Rivières, de Cap-de-la-Madeleine, de Trois-Rivières-Ouest, de Saint-Louis-de-France, de Sainte-Marthe-du-Cap et de la Municipalité de Pointe-du-Lac*.
- Ville de Trois-Rivières. 2003. *Portrait des familles et des interventions familiales municipales de la Ville de Trois-Rivières*. Dans le cadre de la démarche d'élaboration de la politique familiale.
- Ville de Trois-Rivières. 2003. Document de travail *Politique de reconnaissance et de soutien*. Service des loisirs et des services communautaires.
- Ville de Trois-Rivières. (2003). *Guide du citoyen*.
- Ville de Trois-Rivières. 2004. *Les défis et les préoccupations organisationnelles. Planification stratégique*.

- Ville de Trois-Rivières. 2004. *Une place pour la famille*. Politique familiale. Récupéré le 29 juillet 2005, de http://www.laville.v3r.net/docs_upload/documents/langue1/politiques_muni/Politique_familiale.pdf
- Ville de Trois-Rivières. Mai 2004. *Politique familiale de la ville de Trois-Rivières*. Document présenté en consultation publique le 25 mai 2004. Comité de la famille.
- Ville de Trois-Rivières. 2004. *Document préparatoire. Politique municipale de développement social*. Forum en développement social, vendredi 12 novembre 2004, Maison de la culture.
- Ville de Trois-Rivières. Juin 2005. *Politique municipale de développement social; pour un mieux-être individuel et collectif*.
- Ville de Trois-Rivières. 2006. *Politique de l'activité physique, du sport et du plein air. Pour un projet collectif durable : Agir pour vivre mieux et en santé*. Récupéré le 15 juin 2007, de <http://laville.v3r.net/portail/index.aspx?sect=0&module=5&module2=1&MenuID=52&CPage=1#>
- Ville de Trois-Rivières. 2007. *Les personnes handicapées, des citoyennes et citoyens à part entière. Plan d'action municipal pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées*. Récupéré le 15 juin 2007, de http://citoyen.v3r.net/docs_upload/documents/langue1/personne_handic/Plan_d_action_2007.pdf
- Ville de Trois-Rivières. 2002. *Politique culturelle de la Ville de Trois-Rivières*. Récupéré le 5 août 2005, de http://www.laville.v3r.net/docs_upload/documents/langue1/politiques_muni/Politique_culturelle.pdf
- Ville de Trois-Rivières. 2006. *Politique sur l'art public de la Ville de Trois-Rivières*. Récupéré le 15 juin 2007, de [http://laville.v3r.net/docs_upload/documents/langue1/politiques_muni/Politique_art_public_\(2006\).pdf](http://laville.v3r.net/docs_upload/documents/langue1/politiques_muni/Politique_art_public_(2006).pdf)
- Villeneuve, Jean-Patrick. 2005. *Citoyens, clients et usagers face à l'administration publique. Les balises d'une relation difficile*. Chaire Management et marketing public. IDHEAP, Chavannes-près-Renens.
- Von Potobsky, Geraldo. 1987. « Évolution et aspects conceptuels de la concertation sociale ». *Travail et Société*, vol. 12, no 3, p. 505-518.

- Weinstock, Daniel. 2001. « Le concept du raisonnable dans la démocratie délibérative ». In *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : Enjeux et perspectives*, sous la dir. de André Duhamel, Daniel Weinstock et Luc B. Tremblay, p. 1-32. Es Éditions Thémis.
- Yin, Robert, K.. 1993. "Applications of Case Study Research". *Applied Social Research Methods Series*, vol. 34, London : Sage Publications.
- Yin, Robert, K.. 2003. "Case Study Research : Design and Methods". *Applied Social Research Methods Series*, vol. 5, (3^e éd.), London : Sage Publications.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York : Oxford University Press.

Journaux consultés – Élaboration de la politique familiale

- Biron, R.. 2004. « Couches gratuites! Les idées ne manquent pas pour les Villes qui élaborent leur politique familiale ». *Le Nouvelliste*, 31 mai.
- Martin, Réjean. 2004. « Projet de politique familiale. Consultation ce mardi 25 mai à l'hôtel de ville ». *L'Hebdo Journal*, 22 mai.
- Martin, Réjean. 2004. « Une place pour la famille ». *L'Hebdo Journal*, 16 octobre 2004.
- Plante, Louise. 2003. « Denis Simard coordonnera la politique familiale trifluvienne ». *Le Nouvelliste*, 15 avril.
- Plante, Louise. 2003. « Politique familiale à Trois-Rivières. On tiendra compte de toutes les générations ». *Le Nouvelliste*, 15 mai.
- Plante, Louise. 2004. « Politique familiale. Consultation populaire à Trois-Rivières ». *Le Nouvelliste*, 15 mai.
- Plante, Louise. 2004. « Trois-Rivières adopte sa politique familiale ». *Le Nouvelliste*, 18 septembre.
- Vallée, É.. 2003. « La ville met sa politique familiale à jour ». *L'Hebdo Journal*, 17 mai.
- Ville de Trois-Rivières. 2003. « Politique familiale. Démarrage des travaux ». *Le Trifluvien*, vol. 14, no 2, septembre 2003.
- Ville de Trois-Rivières. 2003. « Comité pour la politique familiale ». *Le Trifluvien*, vol. 14, no 3, décembre 2003.

Ville de Trois-Rivières. 2004. « La politique familiale : Où en est-on rendu? ». *Le Trifluvien*, vol. 15, no 1, avril 2004.

Ville de Trois-Rivières. 2004. « Consultation publique. Politique familiale de la ville de Trois-Rivières ». *L'Hebdo Journal*, 8, 15 et 22 mai 2004.

Ville de Trois-Rivières. 2007. « Politique familiale ». *Le Trifluvien*, décembre 2007.

Anonyme. 2004. « Première politique familiale à Trois-Rivières ». *Le Nouvelliste*, 15 octobre 2004.

Journaux consultés – Élaboration de la politique de développement social

Martin, Réjean. 2004. « Trois-Rivières fait déjà beaucoup de social : Bilan impressionnant des réalisations municipales en cette matière ». *L'Hebdo Journal*, no 8, 27 novembre.

Massicotte, N.. 2004. « Sécurité, loisir et plein air préoccupent les citoyens. La population consultée sur la politique de développement social ». *Le Nouvelliste*, 20 novembre 2004.

O'Cain, Lynn. 2004. « Le développement social? Rien de sorcier ». *Bulletin communautaire des premiers quartiers*, no 31, novembre 2004.

Plante, Louise. 2004. « Politique de développement social. Trois-Rivières est prête pour ses forums publics ». *Le Nouvelliste*, 9 novembre 2004.

Plante, Louise. 2004. « Priorité non équivoque au logement social. Consultation sur la future politique de développement social ». *Le Nouvelliste*, 9 novembre 2004.

Plante, Louise. 2005. « La politique de développement social adoptée. Un fonds de développement social créé à Trois-Rivières ». *Le Nouvelliste*, 7 juin 2005.

Ville de Trois-Rivières. 2004. « Une politique municipale de développement social. Pour un mieux-être individuel et collectif ». *Le Trifluvien*, vol. 15, no 3, décembre 2004.

Ville de Trois-Rivières. 2005. « Trois-Rivières innove et se démarque. Adoption de la première politique en développement social ». *Le Trifluvien*, vol. 15, no 4, juin 2005.

Ville de Trois-Rivières. 2007. « Fonds de développement social ». *Le Trifluvien*, décembre 2007.